




3 1761 11650335 0



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503350>

CAI
YC 23
-F71

222
Government
Publications



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Wednesday, February 3, 1999
Wednesday, February 10, 1999
Wednesday, February 17, 1999

Le mercredi 3 février 1999
Le mercredi 10 février 1999
Le mercredi 10 février 1999

Issue No. 28

Fascicule n° 28

First meeting on:
Bill S-22, An Act authorizing the United States
to preclear travellers and goods in Canada
for entry into the United States for the purposes
of customs, immigration, public health,
food inspection and plant and animal health

Première réunion concernant:
Le projet de loi S-22, Loi autorisant les États-Unis à
effectuer au Canada le précontrôle en matière de
douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection
des aliments et de santé des plantes et des animaux à
l'égard des voyageurs et des marchandises
à destination des États-Unis

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Losier-Cool
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
De Bané, P.C.	(or Kinsella (acting))
Di Nino	Robichaud, P.C.
Doody	Stollery
Grafstein	Whelan, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Robichaud substituted for that of the Honourable Senator Corbin (*February 16, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Losier-Cool
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
De Bané, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
Di Nino	Robichaud, c.p.
Doody	Stollery
Grafstein	Whelan, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud est substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin (*le 16 février 1999*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, February 11, 1999:

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Carstairs, seconded by the Honourable Senator Joyal, P.C., for the second reading of Bill S-22.

After debate,

The question being put in motion, it was adopted.

The bill was read a second time.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 11 février 1999:

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Carstairs, appuyée par l'honorable sénateur Joyal, c.p., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-22.

Après débat,

La motion, est mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyée par l'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 3, 1999

(34)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:15 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Carney, P.C., Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Doody, Grafstein, Stewart, Stollery and Whelan, C.P. (10).

Other senators present: The Honourable Senators Prud'homme, P.C., and Roche (2).

In attendance: Peter Berg and Julie Cusson from the Library of Parliament.

The committee proceeded to study its future business.

After debate,

It was agreed, — That a decision should be taken at a later date concerning a potential theme for the committee to study.

At 5:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 3 février 1999

(34)

[Français]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 15, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Carney, c.p., Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Doody, Grafstein, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (10).

Autre sénateurs présents: Les honorables sénateurs Prud'homme, c.p. et Roche (2).

Également présents: Peter Berg et Julie Cusson, de la Bibliothèque du Parlement.

Le comité examine ses travaux futurs.

Après débat,

Il est entendu — Qu'une décision sera prise plus tard concernant un thème d'étude éventuel pour le comité.

À 17 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, February 10, 1999

(35)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:30 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (9).

Other senators present: The Honourable Senators Prud'homme, P.C., and Roche (2).

In attendance: Peter Berg and Julie Cusson from the Library of Parliament.

The committee proceeded to study its future business.

The Chairman presented to the members of the committee two possible orders of reference, one on Russia and the other on the International Monetary Fund.

After debate,

It was agreed, — That the Chairman, together with the other members of the Steering Committee, finalise the details of the orders of reference and that the Chairman present them to the Senate by way of motion.

OTTAWA, le mercredi 10 février 1999

(35)

[Français]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (9).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Prud'homme, c.p. et Roche (2).

Également présents: Peter Berg et Julie Cusson, de la Bibliothèque du Parlement.

Le comité examine ses travaux futurs.

Le président présente aux membres du comité deux textes d'ordre de renvoi éventuels, un sur la Russie et l'autre sur le Fonds monétaire international.

Après débat,

Il est entendu — Que le président, de concert avec les autres membres du comité directeur, mettra la dernière main aux ordres de renvoi et qu'il les présentera au Sénat par voie de motion.

At 4:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, February 17, 1999

(36)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:30 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Carney, P.C., De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Robichaud, P.C., Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (11).

Other senators present: The Honourable Senator Prud'homme, P.C. (1).

In attendance: Peter Berg and Julie Cusson from the Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

David Preston, Director, U.S. Transboundary Division;

Susan Gardiner, Deputy Director, U.S. Transboundary Division;

Jacqueline Caron, Criminal Law, Privileges and Immunities Section;

David Harris, Legal Counsel, Justice Legal Services Division;

Neil MacIntosh, U.S. Transboundary Division.

From Canadian Airlines International Ltd.:

Roland Dorsay, Director, International and Regulatory Affairs.

Pursuant of the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday February 11, 1999, the committee proceeded to study Bill S-22, An Act authorizing the United States to pre-clear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health.

Mr. David Preston made an opening statement and, together with the other witnesses, answered questions.

Mr. Dorsay made a statement and answered questions.

À 16 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 17 février 1999

(36)

[Français]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Carney, c.p., De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Robichaud, c.p., Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Prud'homme, c.p. (1).

Également présents: Peter Berg et Julie Cusson, de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

David Preston, directeur, Relations transfrontalières avec les États-Unis;

Susan Gardiner, directrice adjointe, Relations transfrontalières avec les États-Unis;

Jacqueline Caron, Section du droit criminel, des privilèges et des immunités;

David Harris, conseiller juridique, Direction des services juridiques;

Neil MacIntosh, Direction des relations transfrontalières avec les États-Unis.

De Lignes aériennes Canadien International Ltée:

Roland Dorsay, directeur, Affaires internationales et réglementaires.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 11 février 1999, le comité entame son étude du projet de loi S-22, Loi autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments et de santé des plantes et des animaux à l'égard des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis.

M. David Preston fait une déclaration, puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

M. Dorsay fait une déclaration, puis répond aux questions.

At 6:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 18 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 17, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill S-22, authorizing the United States to preclear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health, met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we meet today pursuant to an order of the house. We are considering Bill S-22.

I will ask our lead witness to introduce his colleagues and to make any introductory statement that he wishes to make.

Mr. David Preston, Director, U.S. Transboundary Division, Department of Foreign Affairs and International Trade: Mr. Chairman, I have been the chief negotiator of a variety of preclearance issues with the United States, including the negotiations that led to this proposed legislation as part of a bigger piece, and I should like to speak to that bigger piece in just a moment. On my left is Susan Gardiner, who is my deputy and has been involved directly in the negotiations, assuming parts of it herself. I have with me as well two people from our legal team. We had, I believe, up 20 lawyers involved in the exercise, in the preparation of the negotiations with the United States and the preparation of the legislation. Jacqueline Caron is on my right and David Harris is on my left. In addition, I also have with me Neil MacIntosh, a member of our staff who has been working with us on preclearance.

I thought, with your indulgence, that I would give a little background as to why this legislation has been introduced into the Senate. We have had preclearance in Canada since the 1950s, starting with Toronto. We have had a preclearance agreement with the United States since 1974. There are now seven preclearance sites in Canada: in Vancouver, Edmonton, Calgary, Winnipeg, Toronto, Ottawa, and Montreal. In 1985, on the occasion of the introduction of Open Skies, a process of discussions with the United States was launched regarding what that might mean in terms of preclearance in Canada. That led to the intransit preclearance project, which I will describe in a moment. We began negotiations in 1985. In 1986, we opened preclearance in Ottawa, the seventh site.

In 1997, following negotiations with the Americans, we introduced a novel project in Vancouver that allowed passengers who were in transit through Vancouver airport to go directly to U.S. customs. Formerly, they had to go through Canadian customs first, which was in a sense redundant because they were not

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 17 février 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères auquel est renvoyé le projet de loi S-22, Loi autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments et de santé des plantes et des animaux à l'égard des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour en faire l'examen.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour étudier le projet de loi S-22 que nous renvoie le Sénat.

Je demanderais au témoin principal de nous présenter ses collègues et de faire une déclaration introductive s'il le désire.

M. David Preston, directeur, Direction des relations transfrontalières avec les États-Unis, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Monsieur le président, en tant que négociateur en chef, j'ai participé à l'étude d'une variété de questions relatives au précontrôle avec les États-Unis, y compris aux négociations qui ont mené à ce projet de loi dans le cadre d'une plus vaste initiative à laquelle je reviendrai dans un moment. J'ai, à ma gauche, Susan Gardiner, ma directrice adjointe, qui a participé directement aux négociations et qui en a d'ailleurs dirigé une partie elle-même. Je suis également accompagné de deux de nos conseillers juridiques. Il y a, si je ne m'abuse, jusqu'à 20 avocats qui contribuent à nos travaux, soit en préparant les négociations avec les États-Unis soit en rédigeant le projet de loi. J'ai donc Jacqueline Caron à ma droite et David Harris à ma gauche. Je suis également accompagné de Neil MacIntosh, membre de mon personnel qui a collaboré aux travaux sur le précontrôle.

J'aimerais, si vous le permettez, prendre quelques instants pour vous expliquer pourquoi cette mesure législative a été présentée au Sénat. Le précontrôle existe au Canada depuis les années 1950, les premières opérations de précontrôle ont été effectuées à Toronto. Un accord de précontrôle avec les États-Unis est en vigueur depuis 1974. Nous avons désormais sept zones de précontrôle au Canada: à Vancouver, à Edmonton, à Calgary, à Winnipeg, à Toronto, à Ottawa et à Montréal. En 1985, à l'occasion de l'entrée en vigueur de l'accord «Cielles ouverts», nous avons amorcé des discussions avec les États-Unis pour déterminer les répercussions de cette entente sur les opérations de précontrôle au Canada. Ces discussions ont mené à la création du projet de précontrôle en transit, que je décrirai dans un instant. Nous avons entrepris les négociations en 1985. En 1986, nous avons ouvert la zone de précontrôle à Ottawa, la septième de son genre.

En 1997, à l'issue des négociations avec les Américains, nous avons lancé à Vancouver un projet innovateur permettant aux voyageurs transitant par l'aéroport de Vancouver de se diriger directement vers les douaniers américains. Auparavant, ils devaient passer d'abord aux douanes du Canada, ce qui était en

entering Canada, they were going on to the United States. The idea was to have one-stop clearance for them.

This led to and was part of a much broader discussion and negotiation with the Americans about the nature of the authorities of their officers in Canadian preclearance sites. The Americans were concerned that those authorities be set out, because once they were the only stop for intransit passengers en route into the United States, they wanted to understand clearly what their authorities were in Canada in the preclearance sites.

Since 1995, the number of passengers going through preclearance has risen by 37 per cent. That is a total of 8.5 million people per year, so we needed to make sure that we had an expeditious and clear process by which they would be handled.

We also had in mind, as we looked at this legislation, the fact that the preclearance arrangements of the 1950s and 1970s were made prior to the passage of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which, of course, provides specific rights to Canadians and imposes specific obligations. We wanted to take those rights and obligations into account in the context of looking at U.S. preclearance authorities.

We also considered that this would open the opportunity for us to introduce intransit preclearance in other Canadian airports beyond the Vancouver project. Passage of this legislation would open up the possibility that we might be able to do similar things with preclearance authorities at other sites. There are a number of proposals connected to ferry passage back and forth, for example, across the Detroit River. There are rail passengers who are processed in Canada. Air cargo is another example. Again, we need a definition of authorities for those U.S. preclearance officers clearing people into the United States.

There are a number of applications, such as our land borders on highways. The idea is you that might put the border post on one side of the border or the other and then have legislation that sets out the authorities of officers operating on the other country's soil.

We also had in mind that what we would do must be reciprocal. That is, whatever we got on the Canadian side must be reciprocal with the United States.

quelque sorte redondant puisqu'ils ne voulaient pas entrer au Canada, ils voulaient se rendre aux États-Unis. L'objectif était de créer une seule zone de précontrôle pour ces voyageurs.

Tout cela nous a amenés à tenir avec les Américains des discussions et des négociations plus générales sur la nature des fonctions des inspecteurs américains en poste aux zones de précontrôle du Canada. Les Américains tenaient à ce que ces pouvoirs soient clairement définis, car, en étant les seuls inspecteurs à traiter avec les voyageurs qui transitent par le Canada à destination des États-Unis, ils voulaient bien comprendre en quoi consistaient les pouvoirs qu'ils détenaient au Canada, aux zones de précontrôle.

Depuis 1995, le nombre de voyageurs qui utilisent les zones de précontrôle a augmenté de 37 p. 100. Il y a en tout 8,5 millions de voyageurs qui ont recours à ce service chaque année. Il fallait donc mettre sur pied un système de précontrôle rapide et clair à l'égard de ces voyageurs.

En rédigeant ce projet de loi, nous avons tenu compte du fait que les accords de précontrôle des années 1950 et 1970 ont été conclus avant l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés qui, évidemment, accorde des droits précis aux Canadiens et leur impose des obligations précises. Nous voulions étudier les dispositions de précontrôle aux États-Unis en prenant en considération ces droits et ces obligations.

Nous étions aussi conscients du fait que ce projet nous donnerait l'occasion d'établir le précontrôle en transit dans d'autres aéroports canadiens outre l'aéroport de Vancouver. L'adoption de ce projet de loi pourrait nous permettre de lancer des projets similaires de précontrôle à d'autres sites. Nous pourrions envisager des projets à l'intention des voyageurs qui utilisent le service de traversier à Détroit River, par exemple, ou le transport ferroviaire au Canada. Il y a aussi le fret aérien. Encore là, nous devons définir les pouvoirs conférés aux inspecteurs américains appelés à contrôler les voyageurs à destination des États-Unis.

On peut prévoir d'autres applications du régime, notamment à nos points frontaliers le long de nos routes. L'idée consisterait à installer un point frontalier d'un côté ou de l'autre de la frontière et à adopter une loi définissant les pouvoirs des inspecteurs qui ne travaillent pas dans leur pays, mais dans l'autre.

Nous voulions également que les mesures que nous songions à prendre soient réciproques, c'est-à-dire que les mesures que nous prendrions au Canada s'appliquent aussi aux États-Unis.

[Translation]

Changes have occurred in Canada's law and in border operations since 1974. The 1982 Charter of Rights and Freedoms has granted Canadians new individual rights. Border processing of persons and goods has evolved as a result of the rapid increase in border crossings and the adoption of new technology.

[English]

Our objective was to legislate clear authorities for the Americans, as I have described. Those authorities, in terms of this negotiation, are limited to the admission of travellers and the importation of goods to the United States. The laws at play here are customs, immigration, public health, and plant and animal health. The idea would be to allow U.S. officers to apply those laws related to the admissibility of goods and people into the United States.

As part of the package, we wanted to ensure not only that the Canadian Charter of Rights and Freedoms would apply, but that basic Canadian law other than this law relating to admissibility would also apply to the regime.

Incidentally, the package that we negotiated with the Americans had two other components, one of which was that Montreal and Toronto, in addition to Vancouver, would become a permanent intransit operations and would be eligible for intransit preclearance this year or whenever the legislation is passed. Calgary would be eligible in 2001 and Edmonton, Ottawa and Winnipeg would be eligible after 2001.

The other provision that we negotiated with the U.S. was that we would provide a Canadian police presence in the preclearance area of those airports. We designed that in part to be a symbol of Canadian sovereignty and of the underlying basis of this project — that is, having Canadian law apply — and, of course, the Canadian police officers would be there to enforce Canadian law, in particular criminal law, in circumstances when it might be necessary. I might add that they are there to ensure that the operation is working according to the framework that we have outlined, including this preclearance legislation.

The Americans agreed that the arrangements would be reciprocal.

The bill, as we have it, is a new piece of legislation that combines both U.S. and Canadian law within the context of Canadian law. It is modelled on existing preclearance schemes in Europe and most closely resembles a Swiss-French model of how to apply customs and immigration law on a foreign territory.

The bill draws heavily on our own Customs Act, and the provisions in the bill are intended to reflect Canadian jurisprudence, specifically to be in accordance with the Supreme Court's decision in the matter of *R. v. Simmons* on border control

[Français]

Des changements se sont produits au niveau du droit canadien et dans les opérations frontalières depuis 1974. La Charte des droits et libertés de 1982 accorde aux Canadiens de nouveaux droits individuels. Les opérations de contrôle à la frontière des personnes et des marchandises ont évolué par suite du rapide accroissement des déplacements transfrontaliers et de l'adoption de nouvelles technologies.

[Traduction]

Notre objectif consistait à faire adopter une loi pour clarifier les pouvoirs des inspecteurs américains, comme je l'ai déjà mentionné. Dans le cadre de cette ronde de négociations, ces pouvoirs se limitent à l'admission des voyageurs et à l'importation de marchandises aux États-Unis. Les lois touchées ont trait aux douanes, à l'immigration, à la santé publique et à la santé des plantes et des animaux. Nous voulons permettre aux inspecteurs américains d'appliquer ces lois à l'admissibilité des marchandises et des voyageurs aux États-Unis.

En général, nous voulions veiller non seulement à ce que la Charte canadienne des droits et libertés s'applique, mais également à ce que la législation canadienne outre cette mesure législative visant l'admissibilité des personnes et des marchandises s'applique également au régime.

Incidemment, le régime négocié avec les Américains comportait deux autres volets. Selon le premier, Montréal et Toronto, en plus de Vancouver, seraient dotés d'opérations de transit permanentes et deviendraient des centres de précontrôle en transit cette année ou dès l'adoption du projet de loi. Calgary le deviendrait en 2001, et Edmonton, Ottawa et Winnipeg pourraient le devenir après l'an 2001.

Selon le deuxième volet que nous avons négocié avec les États-Unis, nous maintiendrons des agents de police canadiens en poste dans les zones de précontrôle de ces aéroports. La présence de policiers canadiens symbolise la souveraineté du Canada et le principe sous-jacent de ce projet — c'est-à-dire l'application de la loi canadienne — et naturellement les agents de police du Canada seraient sur place pour faire respecter la loi canadienne, en particulier le code criminel, s'il y a lieu. J'ajouterais qu'ils veilleront aussi à ce que les opérations se déroulent selon le cadre que nous avons élaboré, y compris cette mesure législative sur le précontrôle.

Les Américains ont convenu que les dispositions seraient réciproques.

Le projet de loi, sous sa forme actuelle, est une mesure législative innovatrice qui intègre des éléments du droit canadien et du droit américain dans le contexte du droit canadien. Il est établi sur le modèle de programmes de précontrôle existant en Europe et se rapproche le plus du modèle franco-suisse qui décrit l'application des lois relatives aux douanes et à l'immigration en pays étranger.

Le projet de loi s'inspire largement de notre Loi sur les douanes, et les dispositions du projet de loi tiennent compte de la jurisprudence canadienne et sont tout particulièrement conformes à la décision de la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Simmons* sur

processing. We took those elements into account as we designed this draft legislation.

The bill, then, contains the various provisions that are designed to ensure the supremacy of Canadian law, ensuring that, in the case of a conflict of laws, Canadian law will override U.S. law. It certainly provides, as I mentioned earlier, that the Canadian Charter of Rights and Freedoms applies, and that relates to such matters as right of counsel.

You may be aware that under U.S. law, you do not have the same rights in a U.S. airport that we are asking the Americans to respect in Canadian airports. They may detain people for longer, and there is no requirement under American law for a customs officer to refer someone to legal counsel. In this arrangement, we have insisted that in the event of someone being detained that person would have the right to be referred to counsel. I use this as an example of how we have applied Canadian law.

The bill is intended to prohibit the enforcement of U.S. criminal law. We told the Americans in the negotiations that any criminal law that applied in the course of processing for entry into the United States would necessarily be Canadian criminal law.

Those laws would apply only in the preclearance areas. In other words, they do not apply generally in an airport. They apply in certain defined areas known as the preclearance area, which would be designated by the Minister of Transport in consultation with the Minister of Foreign Affairs and International Trade.

As I mentioned earlier, Canadian police officers would be located at the airports to maintain Canadian law.

The main duties of a traveller in a preclearance area would be, in effect —

[Translation]

— to report to a preclearance officer, report their goods, show their goods and answer all questions truthfully.

[English]

The traveller, incidentally, is not obliged to answer any questions that are put to him by U.S. preclearance officers but, of course, the consequence of that is that he may not be allowed into the United States. The United States has, as we do through our own customs and immigration processing, the right to refuse entry. That is their ultimate sanction against anyone that they do not want in their country.

An important provision is that a Canadian traveller, particularly a Canadian-origin traveller, would have the right under this scheme to leave the preclearance area even up to the point where he had done what we call the reporting relationship, which is handing over his documents for entry into the United States. He would still be entitled to turn around and walk out of the area and decide he was not going into the United States. However, that

le contrôle à la frontière. Nous avons tenu compte de ces éléments lorsque nous avons rédigé ce projet de loi.

Par conséquent, le projet de loi comporte diverses dispositions conçues pour assurer la primauté du droit canadien, en garantissant que le droit canadien l'emportera sur le droit américain en cas de conflit de droit. Il précise clairement, je le répète, que la Charte canadienne des droits et libertés s'applique, notamment en ce qui a trait au droit à un avocat.

Vous n'êtes peut-être pas sans savoir que, aux termes de la loi américaine, les droits des voyageurs dans un aéroport américain ne sont pas identiques aux droits que nous demandons aux inspecteurs américains de respecter dans les aéroports canadiens. Les inspecteurs américains peuvent détenir les voyageurs pendant plus longtemps et ne sont pas tenus, selon la loi américaine, de leur obtenir les services d'un avocat. Dans le cadre du nouveau régime, nous avons insisté sur le fait qu'une personne qui est détenue doit avoir droit à l'assistance d'un avocat. Je vous donne cet exemple pour illustrer comment nous avons veillé à l'application de la loi canadienne.

Le projet de loi vise à interdire l'application du droit criminel américain. Lors des négociations, nous avons dit aux Américains que la législation pénale appliquée dans le processus de traitement des personnes et des marchandises à l'entrée aux États-Unis sera nécessairement le droit pénal du Canada.

Ces lois ne s'appliqueront que dans les zones de précontrôle. En d'autres termes, elles ne s'appliqueront généralement pas dans un aéroport. Elles sont restreintes à certaines zones définies, appelées «zones de précontrôle», lesquelles seront désignées par le ministre des Transports en consultation avec le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, des policiers canadiens seront postés dans les aéroports pour maintenir le droit canadien.

Les principales obligations d'un voyageur se trouvant en zone de précontrôle sont...

[Français]

... de se présenter devant le contrôleur américain et déclarer les marchandises en sa possession; présenter ces marchandises et répondre véridiquement à toutes les questions qui leur sont posées.

[Traduction]

Le voyageur n'est pas obligé de répondre aux questions que lui posent les contrôleurs américains, mais il va de soi qu'il risque alors de ne pas être autorisé à entrer aux États-Unis. Les États-Unis ont, comme nous dans le cadre du traitement des marchandises et des personnes effectué par les Douanes et l'Immigration, le droit de refuser l'autorisation d'entrer sur leur territoire. C'est l'ultime sanction qu'ils peuvent imposer à toute personne dont ils ne souhaitent pas la présence chez eux.

Une disposition importante fera en sorte qu'un voyageur canadien, particulièrement un voyageur en provenance du Canada, aura le droit de sortir de la zone de précontrôle même après avoir satisfait à ce qu'on appelle les «exigences de déclaration», c'est-à-dire avoir remis ses documents pour entrer aux États-Unis. Il aura encore le droit de faire demi-tour, de sortir de la zone et de décider de ne pas se diriger vers les États-Unis. Bien entendu, cela

would apply only if, in the meantime, he had not infringed any of the provisions in the bill and, most important, had not made a false declaration to the officer. I will explain the consequences of that in just a moment.

The U.S. officers would be given the authority to conduct a pat-down frisk search, primarily in the event that there was a security emergency. They would be authorized to pat down a person to see whether he or she possessed, for example, a weapon. They would not be allowed to conduct strip searches on Canadian soil. Any strip searches would be turned over to Canadian officers in the same way that anything smelling like a criminal offence would also be turned over to Canadian authorities. That includes possession of drugs. In cases where there was evidence that a person was carrying drugs, for example, that person would be turned over to a Canadian officer who would make the decision as to whether or not that person would be prosecuted.

The preclearance officer's authority would relate to customs, immigration, public health, food inspection, and plant and animal health. He could also order travellers who are in the preclearance area to either report to him or leave the area. That was designed to address American concern about people loitering in the area. It is a means of saying that people have to declare themselves as going on to the United States or they have to go back.

Previously, officers were certainly entitled to inspect goods, but under this bill they may examine, detain and seize goods that may then be subject to forfeiture. They may assess monetary penalties, which in our terms is a civil fine, that result from offences under American customs and immigration law.

There is also in the bill a requirement that air transportation companies provide specified information about passengers passing through Canada to the United States. That is in the event that the passenger wishes to use the intransit facilities. They must provide this information in advance. It is only for intransit passengers, not for Canadian-origin passengers.

The bill, as I mentioned earlier, makes provision for reciprocity. Certain immunities are provided to the U.S. officers as long as they are acting in accordance with their duties, in accordance with their scope of work defined within the law. Those same immunities will apply to Canadian officers when we open up preclearance operations in the United States.

That is what is proposed here. It will accentuate the benefits that we have under preclearance. When you preclear into the United States, it means that you are able to go directly to a domestic terminal in the United States. It means, as I am sure all honourable senators have experienced, much closer connections. You do not have to go through immigration on arrival and then go to another terminal to catch a connecting flight. It means that you can arrive at a domestic terminal, walk down the hall and catch another flight. It provides much quicker connection times. It means, in fact, that you can arrive at an airport in the United

ne s'appliquera que si, entre-temps, il n'a enfreint aucune disposition du projet de loi et, le plus important, n'a pas fait de fausses déclarations au contrôleur. Je vais en expliquer les conséquences dans un instant.

Les contrôleurs américains se verront conférer le pouvoir d'effectuer des fouilles par palpation, surtout dans les situations qui constituent une menace à la sécurité. Ils seront autorisés à soumettre une personne à une fouille par palpation pour voir si elle n'est pas en possession d'une arme par exemple. Ils ne seront pas habilités à effectuer des fouilles à nu en territoire canadien. Tous les cas nécessitant des fouilles à nu seraient soumis à des agents canadiens; de même, les cas où il y a lieu de croire qu'un délit criminel a été commis seraient signalés aux autorités canadiennes. Cela s'applique à la possession de drogues. Lorsqu'il est possible de prouver qu'une personne transportant des drogues par exemple, elle sera remise à un agent canadien qui décidera alors s'il y a lieu d'intenter une poursuite contre elle.

Les pouvoirs du contrôleur s'étendront aux douanes, à l'immigration, à la santé publique, à l'inspection des aliments et à la santé des plantes et des animaux. Il pourra ordonner aux voyageurs se trouvant en zone de précontrôle de se présenter devant lui ou de quitter la zone. Cette disposition répond à un souhait des Américains qui n'aiment pas voir les gens flâner dans la zone. C'est une façon de dire aux gens: ou bien vous déclarez que vous allez aux États-Unis ou bien vous quittez les lieux.

Jusqu'à présent les agents étaient habilités bien sûr à inspecter les aliments mais, aux termes du projet de loi, ils ont maintenant le pouvoir d'examiner, détenir et saisir des marchandises, qui pourront faire l'objet d'une confiscation. Ils peuvent fixer des sanctions pécuniaires, une amende au civil dans notre jargon, lorsqu'il y a eu infraction à la législation américaine sur les douanes et l'immigration.

De plus, le projet de loi exige des transporteurs aériens qu'ils fournissent certains renseignements concernant les voyageurs à destination des États-Unis transitant par le Canada. Cela vaut dans le cas où le voyageur souhaite se prévaloir des services en transit. Ils doivent fournir ces renseignements d'avance. Cette mesure s'applique aux voyageurs en transit, et non pas aux voyageurs en provenance du Canada.

Ce projet de loi, comme je l'ai déjà mentionné, comporte une clause de réciprocité. Certaines immunités sont conférées aux contrôleurs américains pour autant qu'ils agissent conformément à leurs attributions, dans les limites du mandat que la loi leur confie. Les mêmes immunités s'appliqueront aux contrôleurs canadiens quand nous effectuerons des opérations de précontrôle aux États-Unis.

Voilà ce qu'on propose ici. Cette mesure bonifiera les avantages qui découlent du précontrôle. Quand vous faites l'objet d'un précontrôle aux États-Unis, vous pouvez ensuite vous diriger immédiatement vers une aérogare intérieure des États-Unis. Cela veut dire, tous les honorables sénateurs le savent pour l'avoir expérimenté, des liaisons beaucoup plus étroites. Vous n'avez pas à passer par un bureau d'immigration à l'arrivée puis à vous diriger vers une autre aérogare pour attraper un vol de correspondance. Cela veut dire que vous pouvez arriver à une aérogare intérieure, traverser le hall et attraper un autre vol. Cela

States that does not have immigration facilities because you can go directly in. That opens up the scope and is certainly in the spirit of Open Skies.

The intransit preclearance, which is the one-stop arrangement, benefits the Canadian air industry by levelling the playing field with the United States. For example, if you are flying from Asia into the United States and you arrive directly at a Canadian hub and then go on to somewhere in the United States, you only have to go through customs and immigration once. In the old scheme, if you were going to the same location in the United States but going through Vancouver, you had to go through Canadian customs and immigration and then through U.S. customs and immigration.

Vancouver, where we opened the pilot project, has been the first airport to benefit from this. It has had substantial success in attracting passengers to go routing through there. When we have this scheme in other airports, it will allow the same one-stop coverage and thus make these Canadians hubs just like U.S. hubs and, as I say, it will level the playing field.

That essentially describes the legislation. I hope that has been helpful.

The Chairman: Thank you. I have one preliminary question that does not deal with the clauses of the proposed act. Roughly how many intransit passengers each year are we talking about?

Mr. Preston: The question is very appropriate. There were 8.5 million people who went through preclearance. In the Vancouver project, if I recall correctly, there were 70,000 intransit passengers in the course of the first 12 months.

The Chairman: Am I correct in thinking that in coming from, let us say, northern Europe, there would be an advantage to flying to Montreal or Toronto, just in terms of distance?

Mr. Preston: Yes.

The Chairman: From that viewpoint, we would be building on a natural advantage.

Mr. Preston: Exactly. If I remember correctly, it is four and a half hours less flying time to fly through Vancouver than to fly through Los Angeles because of the polar route from Asia.

Senator De Bané: I must confess that while I do see the advantages of such a law, some provisions in the bill are frightening. Have you thought of putting up a sign indicating in a few words the rights of citizens in the presence of that officer?

Mr. Preston: That is a very apt observation. The answer to that is an unqualified yes. The intention would be to put signage at the entrance to the preclearance area. The sign would define what rights and obligations the traveller has upon entering the area.

Senator De Bané: Is it absolutely necessary to have that clause that says that he can ask the person to undress? It states that the

veut dire des délais de correspondance beaucoup plus courts. Vous pouvez ainsi vous présenter à un aéroport américain qui n'a pas de bureau d'immigration, parce que les formalités ont déjà été remplies. Voilà qui élargit la portée et, à coup sûr, l'esprit de l'accord Ciel ouvert.

Le précontrôle en transit, une formalité que l'on ne remplit qu'une fois, est profitable à l'industrie aérienne canadienne en ce sens qu'elle met le Canada sur un pied d'égalité avec les États-Unis. Par exemple, si vous prenez un vol qui vous amène de l'Asie aux États-Unis et que vous vous présentez à un aéroport canadien avant de vous rendre quelque part aux États-Unis, il vous suffit maintenant de remplir les formalités douanières et d'immigration une seule fois. Sous l'ancien régime, si vous alliez au même endroit aux États-Unis mais via le Canada, vous deviez vous présenter aux bureaux de douanes et d'immigration canadiens et faire de même une fois en territoire américain.

Vancouver, où nous avons lancé le projet pilote, est le premier aéroport à avoir profité de cette mesure. On a réussi à convaincre pas mal de gens à transiter par là. Quand la formule sera étendue à d'autres aéroports, on pourra alors parler véritablement de «guichet unique» et ces aéroports canadiens seront, comme je l'ai dit, sur un pied d'égalité avec les aéroports américains.

C'est en gros ce que décrit le projet de loi. J'espère que ma présentation aura été utile.

Le président: Je vous remercie. J'ai une question préliminaire qui n'a rien à voir avec les dispositions de la loi proposée. Quel est grosso modo le nombre de voyageurs en transit enregistré chaque année?

M. Preston: La question est très pertinente. Quelque 8,5 millions de personnes sont passés par le précontrôle. Dans le cadre du projet de Vancouver, si ma mémoire est fidèle, il est passé 70 000 voyageurs en transit au cours des 12 premiers mois.

Le président: Ai-je raison de penser qu'à partir, disons, du nord de l'Europe, il y aurait un avantage à se rendre à Montréal ou à Toronto, question de distance?

M. Preston: Oui.

Le président: De ce point de vue, nous miserions sur un avantage naturel.

M. Preston: Tout à fait. Si j'ai bonne mémoire, un vol via Vancouver dure quatre heures et demie de moins que via Los Angeles, en raison de la route passant par le Pôle que l'on emprunte en provenance de l'Asie.

Le sénateur De Bané: Je dois avouer que, bien que je saisisse les avantages d'une telle mesure législative, je trouve certaines dispositions inquiétantes. Avez-vous songé à installer des panneaux pour indiquer en quelques mots quels sont les droits des citoyens en présence du contrôleur?

M. Preston: C'est une observation très pertinente. Je réponds à cela par un oui inconditionnel. On a l'intention d'installer un panneau à l'entrée de la zone de précontrôle. Le panneau précisera les droits et les obligations du voyageur qui entre dans la zone.

Le sénateur De Bané: Est-ce absolument nécessaire de préciser dans la loi que le contrôleur peut demander à la personne

person to be searched will be searched by a person of the same sex, even if that person is not an officer. Is that acceptable to us?

Mr. Preston: It is Canadian practice. Canadian customs and immigration has the authority to ask a person of the same sex to conduct a search regardless of whether that person is a customs officer or not.

Senator De Bané: But is that sufficient?

Mr. Preston: The difficulty arises in small ports. We are talking across the border now, not necessarily in the instance of intransit preclearance where presumably one would find a female officer among the many officers. In a big airport one would find a female officer to conduct a search of a woman passenger.

I must emphasize that any strip search would be conducted by Canadian officers. In other words, if a U.S. officer suspected that an individual might be concealing something on his body, the officer would be obligated to refer that individual to Canadian authorities. The Canadian authorities would then determine whether a strip search was necessary. Those Canadian authorities would have to have reasonable grounds in order to conduct a strip search.

Senator De Bané: I can tell you, sir, that I know of a Canadian doctor who was searched like that. He told me that it was the most humiliating experience he had ever had.

Mr. Preston: Was he searched by a Canadian officer?

Senator De Bané: Yes. On the one hand, we say that the potential traveller can always decline to go to the United States and not answer questions, et cetera. However, clause 34 says:

Every person who resists or wilfully obstructs a preclearance officer or a Canadian officer in the execution of the officer's duty...is guilty of an indictable offence.

What is the meaning of clause 34?

Mr. Preston: The short answer is that refusing to answer a question is not obstruction. The individual may or may not answer a question. It is not obstruction if he does not answer a question.

Senator De Bané: Clause 33 says that if he gives a false answer, then he is guilty of an indictable offence.

Mr. Preston: That is correct.

Senator De Bané: I do see all the advantages of preclearance. However, for those Canadians who would otherwise be interrogated by Canadian officers, would the situation be worse or equal or better? How would interrogation by American officials compare to interrogation by Canadian officials? I understand that people who want to enter the United States must ultimately be interrogated by American officials on American soil or, for practical reasons, in Canada.

de se déshabiller? L'article dit que la personne devant faire l'objet d'une fouille sera fouillée par une personne du même sexe, même si cette personne n'est pas un agent. Est-ce acceptable selon nos normes?

M. Preston: C'est la pratique au Canada. Les douanes et l'immigration canadiennes sont habilitées à demander à une personne du même sexe de procéder à une fouille, que cette personne soit un agent de douane ou non.

Le sénateur De Bané: Mais est-ce suffisant?

M. Preston: Le problème se pose dans de petits aéroports. On parle ici de l'autre côté de la frontière, pas nécessairement du cas d'une opération de précontrôle en transit où l'on trouverait vraisemblablement une femme parmi les nombreux agents. Dans un gros aéroport, on trouverait un agent du sexe féminin pour fouiller une voyageuse.

Je me dois d'insister sur le fait que toute fouille à nu sera effectuée par des agents canadiens. En d'autres termes, si un agent américain soupçonnait quelqu'un de dissimuler quelque chose sur lui, il serait tenu de le remettre aux autorités canadiennes. Les autorités canadiennes détermineraient alors s'il y a lieu, oui ou non, de procéder à une fouille à nu. Les autorités canadiennes devraient avoir des motifs raisonnables pour effectuer une fouille à nu.

Le sénateur De Bané: Je puis vous dire, monsieur, que je connais un médecin canadien qui a été fouillé de la sorte. Il m'a dit que c'était l'expérience la plus humiliante qu'il ait jamais connue.

M. Preston: A-t-il été fouillé par un agent canadien?

Le sénateur De Bané: Oui. Par ailleurs, on dit que le voyageur potentiel peut toujours refuser d'aller aux États-Unis et de répondre aux questions, et ainsi de suite. Or, on peut lire ceci à l'article 34:

Quiconque entrave volontairement un contrôleur ou un agent canadien dans l'exercice de ses fonctions [...] est coupable d'un acte criminel.

Que signifie l'article 34?

M. Preston: Je répondrais tout simplement que le refus de répondre à une question ne constitue pas de l'obstruction. Ce n'est pas de l'obstruction s'il ne répond pas à une question.

Le sénateur De Bané: L'article 33 dit que, s'il fait une fausse déclaration, il est coupable d'un acte criminel.

M. Preston: C'est exact.

Le sénateur De Bané: Certes, je vois tous les avantages du précontrôle. Mais, pour les Canadiens qui autrement seraient interrogés par des agents canadiens, la situation serait-elle pire, la même ou meilleure? Comment un interrogatoire mené par des contrôleurs américains se comparerait-il à un interrogatoire mené par des agents canadiens? Je comprends que les gens qui veulent entrer aux États-Unis puissent être interrogés par des agents américains en territoire américain, ou pour des raisons pratiques, en territoire canadien.

Mr. Preston: In the first instance, those travellers are interrogated or asked questions only by a U.S. officer. If that U.S. officer suspects that a criminal offence might be involved, he is obliged to turn it over to a Canadian officer for the purposes of interrogation.

You asked whether a person would be better off being questioned by an American officer or by a Canadian officer. In a sense, it would certainly depend on the individual officer, but American officers are bound by codes of ethics.

We have also had assurances from the ambassador relating to an experience we had last year in the Calgary airport that caused some attention in the media. The American ambassador has undertaken to have a personal interest in cases that are drawn to his attention where a U.S. officer has acted outside the bounds of his responsibility. I suppose that in the event that a U.S. officer infringes someone's Charter rights, you could always challenge it.

Our agreement with the United States provides for a review of the operation of the preclearance areas. That review would allow us to discuss with the Americans any problems that we have. In the past, when issues have been raised with us regarding the conduct of U.S. officers we have addressed them to the appropriate authorities on the U.S. side, and the Americans have conducted hearings.

It is important to underline as well that the number of complaints we hear regarding the conduct of U.S. officers is very small relative to the overall number of passengers who cross the border.

Senator De Bané: On that last point, as you may suspect, people would not bother to tell the Canadian government about whatever problems they encounter. You cannot construe from the fact you have not received many complaints that people have not gone through traumatic experiences. A woman told me that on her way to join her husband in Florida she went threw a very heavy interrogation because she had only a one-way ticket, not a two-way ticket. She did not of course complain to the Government of Canada, but she did complain to me as a member of Parliament.

Finally, would you explain the meaning of clause 32? It says that the officer should destroy any information within 24 hours, and then he should take care not to disseminate the information that he has gathered through the interrogation.

Mr. Preston: First, our intent is to have reciprocity with the Americans. The processes are similar in Canada and the United States. You are right when you say that not every individual who has trouble crossing the border reports it. Of course they do not; but we do hear of them. I am acknowledging that the process must be monitored.

Second, U.S. preclearance officers will have training on the Charter of Rights and Freedoms and Canadian process to ensure that they behave according to our law. Moreover, Canadian

M. Preston: Dans le premier cas, ces voyageurs sont interrogés ou questionnés par un contrôleur américain. Si le contrôleur américain soupçonne qu'un acte criminel pourrait avoir été commis, il est tenu de le signaler à un agent canadien pour les fins de l'interrogatoire.

Vous avez demandé s'il valait mieux être interrogé par un contrôleur américain ou par un contrôleur canadien. En un sens, cela dépend essentiellement du contrôleur en question, mais le fait est que les contrôleurs américains sont assujettis à des codes de conduite.

Nous avons également obtenu des assurances de la part de l'ambassadeur concernant un cas qui est survenu l'an dernier à l'aéroport de Calgary et qui a eu quelques échos dans les médias. L'ambassadeur américain est intervenu personnellement dans des cas qui avaient été portés à son attention concernant la conduite excessive d'un contrôleur américain. Je suppose que, si un contrôleur américain viole les droits que la Charte confère à quelqu'un, on peut toujours contester l'affaire.

Notre entente avec les États-Unis prévoit un examen du fonctionnement des zones de précontrôle. Cet examen nous permettrait de discuter avec les Américains de tous les problèmes rencontrés. Dans le passé, quand nous éprouvions des problèmes relativement à la conduite de contrôleurs américains, nous en faisons part aux autorités américaines compétentes, et les Américains tenaient des audiences.

Il est également important de souligner que le nombre de plaintes que nous avons concernant la conduite des contrôleurs américains est très faible par rapport au nombre total de voyageurs qui traversent la frontière.

Le sénateur De Bané: Sur ce point, comme vous pouvez vous en douter, les gens ne se donneraient pas la peine de signaler au gouvernement canadien les problèmes auxquels ils ont dû faire face. Vous ne pouvez pas conclure du faible nombre de plaintes reçues que des gens n'ont pas vécu des expériences dramatiques. Une femme m'a raconté qu'au moment où elle s'apprêtait à rejoindre son mari en Floride, elle a été soumise à un interrogatoire très serré parce qu'elle avait un billet aller simple et non un billet aller-retour. Naturellement, elle ne s'est pas plainte au gouvernement du Canada, mais elle s'est plainte à moi, un parlementaire.

Enfin, voudriez-vous expliquer la portée de l'article 32? Il dit que le contrôleur doit détruire les renseignements dans les 24 heures de leur obtention et prendre les mesures voulues pour empêcher la divulgation des renseignements qu'il a obtenus lors de l'interrogatoire.

M. Preston: Premièrement, nous avons l'intention d'assurer la réciprocité avec les Américains. Les processus sont semblables au Canada et aux États-Unis. Vous avez raison quand vous dites que tous les gens qui ont des ennuis au moment de traverser la frontière n'en font pas état. Ils ne le font peut-être pas, mais nous en entendons parler. Je reconnais qu'une surveillance du processus s'impose.

Deuxièmement, les contrôleurs américains recevront une formation sur la Charte des droits et libertés et sur le processus en vigueur au Canada afin qu'ils se conforment à notre droit. Qui

policemen will be present in the preclearance area acting, if you will, as the conscience of the system. In fact, the Americans wanted that. They indicated that for their own protection they would like to have a Canadian officer there in the event that things started to get heated. They thought it was always useful to have a police officer there who could calm things. I think that is very complimentary about the way Canadian police behave.

Third, the officers would have very limited powers. The notion here is that the total authorities that apply to people going to the United States would be similar to what a U.S. officer would have were he based in the United States. However, the U.S. officer operating in Canada has limited responsibilities and authority. The other authorities, including criminal law, are the responsibility of Canadian laws and officers. This combination of American and Canadian law means travellers are processed under the U.S. customs and immigration laws while Canadian officials deal with criminal law. Again, the authority of the U.S. preclearance officer is quite limited in scope and the rest is dealt with by Canada.

Senator De Bané: What about the destruction of evidence?

Mr. Preston: You are referring to clause 32. That is related to a provision that is becoming increasingly international and that is part of this agreement as well. The Americans are looking for basic information on individuals arriving in the United States. Those are not Canadian-origin passengers but people coming from Asia and going through to the United States. We talked to the Americans at some length about what sorts of information they might want. We told them that we are guided by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We also told them about the restrictions that we felt needed to be placed on the sort of information gathered. For example, personal preferences are not to be provided. That an individual is a vegetarian is not the business of the U.S. preclearance officers. Where and with whom a person is sitting on the aircraft is not their business either.

The amount of information provided to them is limited. The idea of destroying that information within 24 hours is designed to ensure that it is not misused, because it is for the purposes of entry to the United States only. It is not to be retained for other purposes. That is why we have done it in that way.

The Chairman: I have two questions related to your answers to Senator De Bané. Am I correct in thinking that an intransit passenger confronted with a U.S. customs and immigration officer is no worse off in Vancouver than she or he would be in San Francisco?

Mr. Preston: How do you mean worse off?

The Chairman: The questions presumably would be the same in San Francisco and Vancouver. Senator De Bané was talking about embarrassing searches and so on. In Vancouver, the search

plus est, des policiers canadiens seront présents dans la zone de précontrôle, un peu comme s'ils étaient la conscience du système. C'était d'ailleurs le souhait des Américains. Ils ont indiqué que, pour leur propre protection, ils aimeraient qu'un agent canadien soit sur place au cas où les choses se corsent. Ils estimaient qu'il est toujours utile d'avoir sur les lieux un policier qui puisse ramener le calme. Je pense que ce sont là des propos assez flatteurs sur la conduite de la police canadienne.

Troisièmement, les contrôleurs auront des pouvoirs très limités. La notion en jeu ici est que l'ensemble des pouvoirs qui s'appliquent aux personnes se dirigeant vers les États-Unis sont les mêmes que ceux que détiendrait un contrôleur américain en poste aux États-Unis. Quoi qu'il en soit, le contrôleur américain travaillant au Canada a des attributions et des pouvoirs limités. Les autres pouvoirs, y compris ceux énoncés dans le droit canadien, relèvent des lois et des agents canadiens. Cette combinaison du droit américain et du droit canadien est telle que les voyageurs sont traités selon les lois américaines en matière de douanes et d'immigration, alors que les autorités canadiennes s'occupent des questions de droit criminel. Je le répète, les pouvoirs du contrôleur américain sont de portée très limitée et, pour le reste, c'est le Canada qui s'en occupe.

Le sénateur De Bané: Qu'en est-il de la destruction des preuves?

M. Preston: Vous faites allusion à l'article 32. Il s'agit là d'une disposition que l'on trouve de plus en plus ailleurs dans le monde et elle est inscrite dans cette entente. Les Américains cherchent des renseignements élémentaires sur les personnes entrant aux États-Unis. Cette mesure ne concerne pas les voyageurs en provenance du Canada mais plutôt les personnes en provenance de l'Asie ou à destination de l'Asie via les États-Unis. Nous avons discuté passablement avec les Américains pour savoir quelle sorte de renseignements ils voulaient obtenir. Nous leur avons dit que nous nous conformions à la Charte canadienne des droits et libertés. Nous leur avons parlé des restrictions qui, selon nous, devaient s'appliquer aux renseignements devant être recueillis. Par exemple, les préférences personnelles ne doivent pas faire l'objet de l'interrogatoire. Les contrôleurs américains n'ont pas à savoir que telle personne est végétarienne. Pas plus qu'où et avec qui elle est assise à bord de l'avion.

Le nombre de renseignements qui leur sont fournis est limité. La destruction des renseignements dans les 24 heures de leur obtention vise à empêcher leur utilisation non autorisée, car ils n'ont pas d'autres fins que l'entrée aux États-Unis. Ils ne doivent pas être conservés à d'autres fins. Voilà pourquoi nous avons agi de la sorte.

Le président: J'ai deux questions ayant trait aux réponses que vous avez fournies au sénateur De Bané. Ai-je raison de penser que la situation d'un voyageur en transit face à un agent des douanes et de l'immigration des États-Unis n'est pas pire à Vancouver qu'à San Francisco?

M. Preston: Qu'entendez-vous par pire?

Le président: Les questions seraient les mêmes qu'elles soient posées à San Francisco ou à Vancouver. Le sénateur De Bané a évoqué des fouilles humiliantes par exemple. À Vancouver, les

would be done by a Canadian officer, but that might be less embarrassing than a search done by the comparable figure in San Francisco.

Mr. Preston: The U.S. officer in the United States would be operating under U.S. law, without the right of reference to counsel. He can treat travellers quite differently. I do not want to cast aspersions on U.S. officers operating in the United States. However, given the moral and legal restrictions on a U.S. officer operating in Canada, individuals might well be treated better in Canada than they would in the United States. It is a difficult judgement to make.

The Chairman: Let's move now to a Canadian-origin passenger seeking to enter the United States. In any case, whether entering the United States in preclearance or in a United States port of entry, they will have to go through the American search. Thus, they are not disadvantaged in terms of the entry questions by being precleared.

Mr. Preston: No. In fact if they run into difficulties in preclearance they would be dealt with under Canadian law, rather than under U.S. law as they would in the U.S. I guess it depends on your judgment as to where you are worse off.

Senator Carney: I know that this issue of preclearance is very important. It has been welcomed by the air transport industry as being vital to the concept of Canada as a gateway to the North American market. It has been a difficult issue for you, the people involved in the negotiations, so I would like to congratulate you on achieving it in this form.

How would it work? We use the word preclearance like a code, but when you say that, what does it mean? People say we have to have preclearance before this works, but I do not know what that means exactly. Our briefing notes indicate that the act makes provision for reciprocity. The immunities provided to U.S. preclearance officers under the Canadian Preclearance Act will form the basis for Canadian officers at similar preclearance facilities in the U.S. How will this be legislated? How will reciprocity work?

Mr. Preston: On the question of immunities, I will defer to my colleague. American law provides for reciprocity. For example, American customs law gives authorities to the officers to the degree that the other partner country offers those authorities. That provision in the Customs Act would allow the U.S. to provide authorities similar to what we provide them — hence the mirroring.

Senator Carney: Does it come into effect at the same time? Will we have preclearance into the U.S. but not preclearance yet on the way back? How does that work?

Mr. Preston: Essentially, we would be entering into an agreement with them that would ensure that reciprocity.

fouilles seraient effectuées par un agent canadien, mais elles pourraient être moins gênantes que si elles étaient effectuées par un homologue américain à San Francisco.

M. Preston: Le contrôleur américain en territoire américain est assujéti au droit américain et n'a pas à se préoccuper du droit à la présence d'un avocat. Il peut traiter les voyageurs bien différemment. Loin de moi l'idée de dénigrer les contrôleurs américains travaillant aux États-Unis. Toutefois, étant donné les restrictions morales et juridiques auxquelles est soumis le contrôleur américain travaillant au Canada, il se pourrait bien que les voyageurs soient mieux traités au Canada qu'aux États-Unis. C'est difficile à juger.

Le président: Penchons-nous maintenant sur le cas des voyageurs canadiens désirant entrer aux États-Unis. De toute façon, qu'ils entrent aux États-Unis en passant par une zone de précontrôle ou en empruntant un port d'entrée, ils devront se soumettre aux fouilles effectuées par des agents américains. Par conséquent, en ce que concerne l'interrogatoire d'admissibilité, le précontrôle ne présente pas d'inconvénients.

M. Preston: Non. En fait, s'ils ont des ennuis dans la zone de précontrôle, ils seront assujétis au droit canadien, et non au droit américain, comme ce serait le cas s'ils étaient en territoire américain. Selon moi, la question de savoir où il se trouve dans une situation pire est affaire d'appréciation.

Le sénateur Carney: Je sais que les enjeux du précontrôle sont très importants. L'industrie du transport aérien y voit un instrument indispensable pour faire du Canada la porte d'entrée du marché nord-américain. C'était un dossier difficile à traiter pour vous, les gens qui ont participé aux négociations, et je tiens à vous féliciter des résultats.

Comment est-ce que cela fonctionnerait? On emploie le mot «précontrôle» comme s'il s'agissait d'un code, mais qu'est-ce que c'est au juste? Les gens disent que ça fonctionnera à condition qu'on établisse d'abord le précontrôle, mais j'ignore de quoi il s'agit. Nos notes d'information mentionnent que le projet de loi comporte une clause de réciprocité. Les immunités conférées aux contrôleurs américains par la loi canadienne sur le précontrôle constitueront la base du traitement réservé aux agents canadiens dans des zones de précontrôle semblables aux États-Unis. Comment ces dispositions vont-elles être inscrites dans la loi? Comment la réciprocité va-t-elle fonctionner?

M. Preston: Pour ce qui est des immunités, je vais demander à mon collègue d'y répondre. La loi américaine comporte une clause de réciprocité. Ainsi, la loi américaine sur les douanes confère des pouvoirs aux agents dans la mesure où l'autre pays partenaire en fait autant. Cette disposition inscrite dans la Loi sur les douanes permettra aux États-Unis de conférer des pouvoirs semblables à ceux que nous conférons à leurs contrôleurs — c'est donnant-donnant.

Le sénateur Carney: Cette mesure entrera-t-elle en vigueur en même temps? Y aura-t-il précontrôle à l'entrée aux États-Unis, mais pas au retour? Comment est-ce que cela fonctionne?

M. Preston: En gros, nous concluons avec eux une entente qui assurerait cette réciprocité.

Senator Carney: You have not dealt with the subject of timing. Once we pass this legislation, people coming from Japan to the U.S., through Vancouver, will have preclearance. However, what happens to the people going the reverse direction? What happens to the reverse door of preclearance? Does it go into effect on the U.S. side at exactly the same time as this bill?

Mr. Preston: The problem is that we do not yet have any Canadian sites in the United States. We might at some point, but certainly not as a consequence of this act.

The Americans have suggested that they have intransit in San Francisco and in Anchorage, Alaska, on the air side. We have discussed with them various proposals for the land and marine side that I mentioned a few moments ago. We also told them that until we have dealt with the air issues, we do not want to get tied into the question of other modes.

Senator Carney: I am not talking about other modes.

It has been said that the big advantage of preclearance is that we will be able to take travellers going from Asia to North America through Vancouver, or from Europe through Montreal or Toronto into the U.S. We will have a competitive, equal playing field with the American carriers because we will have one-stop clearance. My point is that this seems to work on entry into the U.S., but you are telling me that it does not work on the return trip. Is that a deficiency in the legislation?

Mr. Preston: With respect to the reciprocity on the return trip, you are only processed in the absence of a preclearance site in the United States.

Senator Carney: Let us assume that you are flying from Denver to Vancouver and then on to Japan. How does it work in the reverse?

Mr. Preston: The answer is that you go through a sterile area so that you never enter Canada. You get on a plane, fly to the other country, and are cleared there.

Senator Carney: We do not have Canadian officers on American soil as preclearance officers.

Mr. Preston: No.

Senator Carney: That is not a deficiency, and you think it will work.

Mr. Preston: Yes.

Senator Carney: Americans are being trained to work in Canada under Canadian law. That raises a variety of issues, such as the use of the French language and the fact that we have different codes for things such as bringing guns in and out of the country. Some laws regarding the transit of homosexuals into the U.S. may not apply in Canada. You refer to the Charter provisions as being untested.

Le sénateur Carney: Vous n'avez pas abordé le sujet du moment. Une fois que nous aurons adopté cette mesure législative, les gens allant du Japon aux États-Unis en passant par Vancouver seront soumis à un précontrôle. Mais qu'en est-il des gens qui font le voyage en sens contraire? Qu'en est-il du précontrôle dans l'autre sens? Cela entrera-t-il en vigueur aux États-Unis en même temps que ce projet de loi?

M. Preston: Le problème c'est qu'il n'y a pas encore de zones de précontrôle canadiennes aux États-Unis. Nous pourrions en avoir en ce moment, mais certainement pas comme conséquence de ce projet de loi.

Les Américains ont mentionné qu'il y avait des voyageurs en transit à San Francisco et à Anchorage, en Alaska, en ce qui concerne le transport aérien. Nous avons discuté avec eux de diverses propositions concernant les transports terrestre et maritime, comme je l'ai mentionné il y a quelques instants. On nous a dit que tant que le dossier du transport aérien ne serait pas réglé, il ne saurait être question d'aborder les autres modes de transport.

Le sénateur Carney: Je ne parle pas des autres modes de transport.

On a dit que le grand avantage du précontrôle, c'est que nous pourrions accueillir des voyageurs allant du Japon en Amérique du Nord via Vancouver, ou allant de l'Europe aux États-Unis en passant par Montréal ou Toronto. Nous serons compétitifs, nous serons sur un pied d'égalité avec les transporteurs canadiens grâce au précontrôle unique. Certes, ça semble fonctionner à l'entrée aux États-Unis, mais vous vous me dites que ça ne fonctionne pas au retour. N'y a-t-il pas une lacune dans la loi?

M. Preston: Pour ce qui est de la réciprocité au retour, le traitement ne s'applique que s'il n'y a pas de zone de précontrôle aux États-Unis.

Le sénateur Carney: Supposons que vous vous envolez de Denver à destination de Vancouver, puis du Japon. Est-ce que ça fonctionne dans l'autre sens?

M. Preston: La réponse est la suivante: comme vous passez dans une zone neutre, vous n'entrez jamais au Canada. Vous prenez un avion, vous vous rendez dans l'autre pays, et vous y remplissez les formalités.

Le sénateur Carney: Nous n'avons pas d'agents canadiens en territoire américain à titre de contrôleurs.

M. Preston: Non.

Le sénateur Carney: Ce n'est pas de lacune, et vous croyez que ça fonctionnera.

M. Preston: Oui.

Le sénateur Carney: Les Américains reçoivent une formation afin qu'ils puissent travailler au Canada tout en se conformant au droit canadien. Cela soulève quantité de questions, entre autres, l'usage du français et le fait que nos codes diffèrent, notamment pour ce qui est du droit de faire entrer au pays ou en sortir des armes à feu. Certaines lois concernant les homosexuels en transit aux États-Unis ne s'appliquent pas au Canada. Vous avez

What has been the experience in Vancouver with the training of American officers to work under Canadian law? How does this deal with the issue that different laws apply to different situations, such as the transport of guns, et cetera?

Mr. Preston: The intransit pilot project in Vancouver was slightly different, of course, because at that point the Americans did not have authority. They do not have the authority that is under the Preclearance Act now before the Senate. There is a joint operation in Vancouver. The Americans are processing people on to the United States, but Canada Customs is there as a backstop in the absence of those U.S. officers having authority clearly defined in law.

There has been training for the U.S. officers. That training has been very effective, but it is training for a different circumstance than the one we will be training for after the Preclearance Act has been passed and we have made these operations permanent.

You asked about gun laws.

Senator Carney: I am asking about French services and the right of people to be served in French. As well, there are different gun laws. How do you deal with those specific issues?

I am not arguing with you. I am simply asking how it works.

Mr. Preston: There are several dimensions, one of which is that the airlines have translation facilities available in the event that there are difficulties. We have also discovered at Dorval airport that the officers there have been proficient in French as well. That is presumably one of the criteria that they apply in hiring people.

Insofar as the gun laws are concerned, guns are a lesser concern in airports because before people board an aircraft, for example, they are screened by metal detectors. Guns are not the same problem at an airport that they are on a land border.

Senator Carney: Using the Vancouver pilot project, your answer is that having American officers working in Canada under Canadian law and the Charter of Rights has not given rise to any particular issues or problems that have impeded the flow of people or goods.

Mr. Preston: It has worked reasonably well. At one stage there was an issue of what they call the information desk, but the problems were not in the law. They were related more to the structure of the facility. The U.S. asked that we install a desk to which inquiries might be put because they were finding that people were coming up with tickets and asking, "Where do I catch my flight?" There was some confusion of that sort. That was the major complaint during the course of the pilot project.

également fait allusion au fait que les dispositions de la Charte n'ont pas été mises à l'épreuve.

Comment qualifieriez-vous l'expérience de la formation donnée à Vancouver aux agents américains devant travailler en conformité avec le droit canadien? Quel rapport cela a-t-il avec le principe qui veut que les lois doivent s'adapter aux cas en présence, le transport des armes par exemple?

M. Preston: Le projet pilote concernant les voyageurs en transit était quelque peu différent bien sûr, parce qu'à ce moment-là les Américains n'avaient pas ce pouvoir. Ils n'avaient pas le pouvoir qui est prévu dans la Loi sur le précontrôle qui est actuellement à l'étude au Sénat. Il s'agit d'une opération conjointe menée à Vancouver. Les Américains traitent les voyageurs se dirigeant aux États-Unis, mais les Douanes canadiennes servent de garant vu que les pouvoirs des contrôleurs américains ne sont pas clairement définis dans la loi.

Il y a eu des séances de formation à l'intention des contrôleurs américains. Cette formation a été très efficace, mais elle diffèrait de celle que nous offrirons une fois que la Loi sur le précontrôle aura été adoptée et que ces opérations auront acquis un caractère permanent.

Vous avez parlé des lois sur les armes à feu.

Le sénateur Carney: Je parle des services en français et du droit de la population à être servi en français. Et puis il y a les lois sur les armes à feu qui diffèrent. Comment abordez-vous tous ces dossiers?

Je ne me dispute pas avec vous. Je demande simplement comment ça fonctionne.

M. Preston: Il y a plusieurs dimensions, dont l'une est que les lignes aériennes disposent de services de traduction qui sont prêts à intervenir en cas de besoin. Nous avons découvert qu'à l'aéroport de Dorval les agents parlaient couramment français. Il s'agit probablement d'un critère d'embauche.

En ce qui concerne les lois sur les armes à feu, le problème est moins préoccupant dans les aéroports parce qu'avant de monter à bord d'un avion, il faut franchir les détecteurs de métal. Les armes à feu ne présentent pas le même problème dans un aéroport qu'à une frontière terrestre.

Le sénateur Carney: À la lumière du projet pilote de Vancouver, vous dites que le fait que des agents américains aient travaillé au Canada en conformité avec le droit canadien et la Charte des droits et libertés n'a pas suscité de problème particulier qui aurait entravé la circulation des personnes et des marchandises.

M. Preston: Ça a raisonnablement bien fonctionné. À un moment donné, il a eu ce qu'on a appelé l'affaire du bureau de renseignements, mais la loi n'était pas en cause. Les problèmes étaient plutôt liés à la structure de l'installation. Les Américains voulaient que nous installions un comptoir de renseignements parce qu'il y avait quantité de gens qui leur demandaient où ils devaient prendre leurs vols. Cela créait un peu de confusion. C'est la principale plainte qui a été formulée au cours du projet pilote.

Senator Bolduc: We have a note saying that the law is modelled on an agreement for airport services. How long has this accord between the Swiss and the French been in effect?

Mr. Preston: We do not know. It is certainly several years old, but we cannot tell you beyond that.

Senator Bolduc: Do you have an assessment of the efficiency of its application?

Mr. Preston: We have not attempted to do our own study of the efficiency of that operation, although we understand that it operates well.

Senator Grafstein: I have some small technical issues. The definition of "Canadian officer" is any police officer.

Mr. Preston: Yes.

Senator Grafstein: Historically, there was a maintenance of federal laws by the RCMP across Canada. That is not the case any more. It can be done by a local officer.

Mr. Preston: That is correct, a local police officer.

Senator Grafstein: Are you concerned that the standards would vary across the country with respect to the application of this law? For instance, you would have an RCMP officer in certain airports and you would have the Sûreté in Quebec. You would have the Mississauga Police Force in Toronto. The federal government is now establishing an effective federal standard, but no federal standard for police officers is built into this legislation other than to say that he is a police officer.

Mr. Preston: That is an interesting comment. The answer is two-fold.

The first point is that with respect to the policing of individual airports, the arrangements are made with the airport authorities. Given that there is a special arrangement with a special detachment, training would be provided to the police officers in the particular set of operations.

Senator Grafstein: Who would provide that training?

Mr. Preston: The training program is being run through the customs and immigration process.

Senator Grafstein: I am trying to satisfy myself as to whether, from the Canadian perspective, we have the same standard across the country, in Vancouver and in Halifax. We have discovered in other committees of the Senate that policing across the country is very uneven. I just ask you that question. Those are, in effect, federally regulated entities without a federal standard. I am interested in maintaining federal standards in federally regulated authorities.

A fair supplemental question is this: Who pays for it?

Mr. Preston: It was a matter of concern that we were not dealing with one standard police authority across Canada. We dealt with that by looking at the notion of training that detachment of police officers in the particular circumstances. As I mentioned earlier, the principles we are applying were those set out in *R. v. Simmons* on border control processing.

Le sénateur Bolduc: Une note dit que la loi est établie sur le modèle d'un accord existant sur les services d'aéroport. Depuis combien de temps cet accord franco-suisse est-il en vigueur?

M. Preston: Nous ne le savons pas. Depuis plusieurs années assurément, mais nous ne saurions en dire davantage.

Le sénateur Bolduc: Disposez-vous d'une évaluation de l'efficacité de cet accord?

M. Preston: Nous n'avons pas tenté nous-mêmes d'étudier l'efficacité de l'opération, mais nous croyons savoir qu'elle fonctionne bien.

Le sénateur Grafstein: J'ai quelques petites questions d'ordre technique. La définition d'«agent canadien», c'est tout agent de la paix.

M. Preston: Oui.

Le sénateur Grafstein: Autrefois, le contrôle d'application des lois fédérales était assuré par la GRC dans tout le Canada. Ce n'est plus le cas. Il peut être assuré par un policier local.

M. Preston: C'est exact, un membre de la police local.

Le sénateur Grafstein: Êtes-vous préoccupé par le fait que les normes d'application de cette loi varieront d'une région à l'autre du pays? Par exemple, vous aurez des agents de la GRC dans certains aéroports et la Sûreté du Québec ailleurs. À Toronto, ce sera le corps de police de Mississauga. Le gouvernement fédéral est en train d'établir une norme fédérale des plus efficaces, mais il n'est question d'une norme fédérale applicable aux agents de la paix dans cette mesure législative, il suffit que ce soit un agent de la paix.

M. Preston: C'est un commentaire intéressant. La réponse est double.

Premièrement, en ce qui concerne le maintien de l'ordre dans les aéroports, les dispositions voulues sont prises avec les autorités aéroportuaires. Étant donné qu'un détachement spécial est prévu, une formation sera donnée aux policiers en prévision de ces opérations.

Le sénateur Grafstein: Qui assurera cette formation?

M. Preston: Le programme de formation s'inscrit dans le processus des douanes et de l'immigration.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais m'assurer que, du point de vue canadien, la même norme s'applique dans tout le pays, de Vancouver à Halifax. Nous avons découvert dans d'autres comités sénatoriaux que le maintien de l'ordre est loin d'être le même partout. Je me pose simplement la question. Il y a bien sûr des entités sous réglementation fédérale qui sont dépourvues d'une norme fédérale. Je tiens à ce que les normes fédérales s'appliquent aux organismes sous réglementation fédérale.

Une question plutôt complémentaire: qui paie la note?

M. Preston: Le fait qu'il n'y ait pas une autorité policière unifiée pour tout le pays a effectivement posé un problème. Nous avons pensé y remédier en instaurant une formation pour le détachement de policiers qui seront chargés de cette opération. Comme je l'ai dit plus tôt, nous nous conformons aux principes énoncés dans l'affaire *Simmons* sur le contrôle à la frontière.

Senator Grafstein: Senator Carney's question is this: Who pays for that?

Mr. Preston: The airport authority pays for the provision of the policing, and ultimately it gets covered by the passenger because the costs are passed on.

Senator Grafstein: Subparagraph 31(1)(a) includes a curious word, "behaviours," as it relates to specified passenger information. We do not know what specified information that will be. It will be defined by regulation. In effect, a preclearance may use specified passenger information. "Behaviours" is a curious English word. Is that a typo?

Mr. Preston: No. "Behaviours" relates, as I understand it, to how one pays for a ticket, for example. For example, an American customs officer would be interested in someone who booked a flight in Bangkok and paid cash within 24 hours of departure. That is an unusual behaviour. If that individual had a travel flight pattern suggesting that he tried to take a devious route to arrive in Vancouver, that would arouse suspicions as to whether they should interrogate him further.

Senator Grafstein: That word bothered me. We really do not know, until we see the regulations, what else will be specified.

Mr. Preston: Would it be helpful for me to list the limits they might ask?

Senator Grafstein: Certainly.

Mr. Preston: They would want to know the passenger's name and date of birth. A good chunk of this is standard information. They can get that from the passport. Other information includes the passenger's citizenship and nationality, his or her gender, the passport number, the reservation date and what they call a "go show." The latter indicates that in fact the passenger did this without a reservation, just showed up and paid for the ticket. As well, there is the name of the travel agent. The Americans want to know if the travel agent is Thai, for example.

They also want to know the date of issue of the ticket, which is related to the question of how precipitously they might investigate. There is a question of whether the ticket would be exchanged and whether there is some sort of coverup. They also want to know the ticketing time, the pre-departure, and the ticket number. That is all related to the particular block of information I mentioned.

They would look for the originating city, for obvious reasons, and for the itinerary cities, to see if the passenger is taking a circuitous route.

They want to know the name of the carrier on the latest segment and the carrier on all segments; the flight number and the destination, which are evident on the ticketing information; the date of travel; the seat assignment; the number of checked bags; the baggage tag number; the class of service, which is again available from the ticket stub; the seating preference; the record locator number; any phone numbers that they have given in the course of booking the ticket; their address; the form of payment,

Le sénateur Grafstein: La question du sénateur Carney est la suivante: Qui paie la note?

M. Preston: L'autorité aéroportuaire paie les frais relatifs au maintien de la paix, mais elle récupère sa mise puisque les dépenses sont répercutées sur les voyageurs.

Le sénateur Grafstein: Le sous-aliéna 31(1)a) contient un mot curieux, «comportements», s'agissant de certains renseignements sur les voyageurs. Le mot sonne bizarre, du moins en anglais. S'agit-il d'une coquille?

M. Preston: Non. «Comportements» a trait, si j'ai bien compris, au mode de paiement du billet, par exemple. Ainsi, un douanier américain s'intéressera au cas d'un voyageur qui a retenu un siège dans un avion à Bangkok et a payé comptant dans les 24 heures précédant le départ. C'est un comportement inhabituel. Si cette personne présente un type de comportement laissant croire qu'il pourrait s'agir d'un moyen détourné pour se rendre à Vancouver, le douanier soupçonnera qu'il y a matière à pousser plus avant l'interrogatoire.

Le sénateur Grafstein: Ce mot m'embêtait. On ne sait pas, tant qu'on n'a pas vu les règlements, quelles seront les autres questions.

M. Preston: Serait-il utile que je précise jusqu'où ils peuvent aller lors d'un interrogatoire?

Le sénateur Grafstein: Tout à fait.

M. Preston: Ils voudront savoir le nom du passager et sa date de naissance. Jusque-là, c'est tout à fait élémentaire. Ils peuvent puiser ces renseignements dans le passeport. D'autres renseignements portent sur la citoyenneté et la nationalité du passager, son sexe, le numéro de passeport, la date de réservation et, comme on dit dans notre jargon, un «go show». Ce document indique que le passager n'a pas fait de réservation et qu'il s'est présenté au comptoir et a payé le billet. Il y a également le nom de l'agent de voyage. Les Américains veulent savoir si l'agent de voyage est thaïlandais, par exemple.

Ils veulent également connaître la date d'émission du billet, qui peut révéler dans quelle mesure il y a urgence à faire enquête. Il s'agit de savoir si le billet sera échangé, s'il s'agit d'une manoeuvre pour brouiller les pistes. Ils veulent également connaître l'heure de délivrance du billet, l'heure de départ et le numéro du billet. Tout cela fait partie du bloc d'éléments d'information dont j'ai déjà parlé.

Ils s'intéresseront à la ville d'origine, pour des motifs évidents, et aux villes de l'itinéraire au cas où le passager aurait pris une voie détournée.

Ils veulent connaître le nom du transporteur du dernier segment ainsi que celui du transporteur de tous les segments; le numéro de vol et la destination, qui figurent dans les données de la billetterie; la date du voyage; le numéro de siège; le nombre de bagages vérifiés; le numéro d'étiquetage des bagages; la classe de service, qui est déjà indiqué sur le talon du billet; la place désirée; le numéro du dossier; les numéros de téléphone que le passager a donnés au moment de faire la réservation; l'adresse domiciliaire;

which comes back to the question of whether they paid cash up front; whether the ticket was paid for by someone else, which is largely an American concern about drugs; gaps in their itinerary, which again relates to suspicious behaviour; routing information; and electronic ticket information. That is the list.

Senator Grafstein: That will all be set out in a regulation.

Mr. Preston: It is set out in an annex to the agreement. We sent a diplomatic note to them last year.

Senator Grafstein: I am attempting to follow the pattern here. You get the specified information and there is a suspicion. All of a sudden the suspicion turns out to be ill-founded, and within 24 hours it disappears from the computer.

Mr. Preston: Correct.

Senator Grafstein: I notice now that each time I go across the border, my passport is run through a computer. Is that information then deleted? It is the same information.

Mr. Preston: Yes, that is right.

Senator Grafstein: At one time, the officer used to look at my passport. Now instead of looking at it, he puts it through the reader, and then he passes it on. I cannot believe that that information disappears in 24 hours.

Mr. Preston: Something flashes up on his screen.

Senator Grafstein: I cannot believe it disappears.

Mr. Preston: Under American law, it must be destroyed within 24 hours.

Senator Prud'homme: Unless they have grounds for suspicion.

Mr. Preston: That is right. It must be read. The notion here is that if they detain a person, that person's information can be kept.

Senator Andreychuk: I want to go back to the question of reciprocity. Are you saying that there will not be an act in the U.S. at this time? In fact, we are granting the Americans reciprocity, but we are not receiving a similar provision from them at this time.

Mr. Preston: Under American customs law, there is a provision for reciprocity with any country that offers authorities in Canada. The provision is there.

They do not know what they are being reciprocal with until we pass the legislation. The Customs Act establishes that it would be reciprocal. We would confirm by agreement with the Americans that if we were to open a site in the United States, the same authorities that we provide to their officers here would be provided to our officers.

Senator Andreychuk: Looking at clause 4 and clause 5 of the bill, it appears we are saying that we will allow, in a designated area, identified preclearance laws of the United States to be utilized. However, at the same time, we will impose upon that

le mode de paiement, ce qui revient à la question de savoir si le passager a payé comptant au comptoir; si le billet a été payé par quelque d'autre, un grand motif de préoccupation chez les Américains à l'égard des drogues; les «trous» dans l'itinéraire, ce qui peut susciter des soupçons; les informations d'adresse; et les informations électroniques concernant les billets. Voilà la liste.

Le sénateur Grafstein: Tout cela sera inscrit dans un règlement.

M. Preston: Cela figure dans une annexe de l'entente. Nous leur avons envoyé une note diplomatique l'an dernier.

Le sénateur Grafstein: J'essaie de voir comme cela se passe. Vous obtenez les renseignements voulus et ils soulèvent des soupçons. Les soupçons s'avèrent soudainement non fondés et les renseignements disparaîtront de l'ordinateur dans les 24 heures.

M. Preston: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: Je me rappelle maintenant que chaque fois que je traverse la frontière, mon passeport est introduit dans un ordinateur. Ces renseignements sont-ils effacés? Ce sont les mêmes renseignements.

M. Preston: Oui, c'est vrai.

Le sénateur Grafstein: Une fois, l'agent a jeté un coup d'oeil à mon passeport. Maintenant au lieu de le regarder, il le passe sous le lecteur, puis il le remet. Je ne puis pas croire que ces renseignements disparaissent dans les 24 heures.

M. Preston: Quelque chose clignote sur son ordinateur.

Le sénateur Grafstein: Je ne peux pas croire que cela disparaît.

M. Preston: En vertu du droit américain, les renseignements doivent être détruits dans les 24 heures.

Le sénateur Prud'homme: À moins qu'ils aient des soupçons.

M. Preston: Tout à fait. Les renseignements doivent être lus. Le principe en jeu ici, c'est que s'ils détiennent la personne, les renseignements la concernant pourront ainsi être conservés.

Le sénateur Andreychuk: Je voudrais revenir à la question de la réciprocité. Avez-vous dit que cela n'était pas inscrit dans une loi américaine à l'heure actuelle? En fait, nous accordons la réciprocité aux Américains, sans qu'ils nous rendent la pareille.

M. Preston: La loi américaine sur les douanes comporte une clause de réciprocité avec tous les pays qui offrent ces pouvoirs au Canada. La clause est là.

Ils ne veulent pas savoir de quelle réciprocité il s'agira tant que ce projet de loi n'aura pas été adopté. La Loi sur les douanes dit que ce sera réiproque. Par une entente, nous confirmerons aux Américains que, s'ils créent une zone aux États-Unis, les pouvoirs que nous conférons à leurs agents seront conférés aux nôtres.

Le sénateur Andreychuk: À propos des articles 4 et 5 du projet de loi, il semble que nous autoriserons l'application, dans une zone désignée, du droit de précontrôle des États-Unis. Or, dans le même temps, nous imposerons dans la même zone — je

specific area — and I am talking physically — the Charter of Rights and Freedoms and Canadian laws as they apply to criminal law.

Mr. Preston: Correct.

Senator Andreychuk: That will be rather confusing. When in doubt, which law prevails?

Mr. Preston: The Canadian law would always override.

Senator Andreychuk: It is spelled out in the Charter of Rights and Freedoms, but what about the others?

Mr. Preston: The largest body of law that one could imagine here is the criminal law. All cases of criminal law would be done under Canadian processes.

Senator Andreychuk: Where is that in the bill? It says that a Canadian officer may take over on criminal things. Is that where you are going?

Mr. Preston: The Canadian officer would take over on criminal matters. That is correct.

Senator Andreychuk: You will be going into all kinds of other things. We are on Canadian soil. I am less concerned about Canadians being precleared because they will understand Canadian rules, Canadian law. But you mention immigration here. How will that be processed? What happens to someone coming from Thailand who lands in Vancouver and who wants to immigrate to the United States? He get whatever papers. You have listed an annex of questions but there would be questions on immigration and papers to show.

Mr. Preston: Correct.

Senator Andreychuk: The list is longer than the one you mentioned to Senator Grafstein.

Mr. Preston: Immigration was included in that list, unless I overlooked it.

Senator Andreychuk: Perhaps I missed it. Everything is fine if the Americans agree to let that person in. If they do not, what happens? Does he go into a detention centre in Canada?

Mr. Preston: He has a choice. He can go back to where he came from. As his first move, he would be referred to Canadian customs and immigration authorities. Since he has not been admitted into the United States, he is in Canada and therefore must be admitted. The decision would then be made as to what to do with him, and that would depend on the circumstances.

Senator Andreychuk: Is that person is detained in Canada under Canadian law?

Mr. Preston: He may not in fact be detained, because if it was determined that he was admissible to Canada, he might be allowed in.

Senator Andreychuk: Let us assume the worst case scenario. The U.S. denies the person access to the United States. The plane will continue going somewhere else. Does he stay in that designated area? Since there are no detention centres there, he will be taken somewhere else which then will be exclusively Canadian law, Canadian soil, as I understand it.

veux dire physiquement, dans le même lieu — la Charte des droits et libertés et les lois canadiens relevant du droit pénal.

M. Preston: C'est exact.

Le sénateur Andreychuk: Ce sera assez déroutant. En cas de doute, quelle loi prévaudra?

M. Preston: Le droit canadien aura toujours préséance.

Le sénateur Andreychuk: C'est énoncé très clairement dans la Charte des droits et libertés, mais ailleurs?

M. Preston: La plus grande masse de lois qu'on puisse imaginer ici, c'est le droit criminel. Tous les cas de droit criminel seront traités conformément aux lois canadiennes.

Le sénateur Andreychuk: Où est-ce dit dans le projet de loi? Il dit qu'un agent canadien traitera les cas relevant du droit criminel. Est-ce bien dans cette direction que vous allez?

M. Preston: L'agent canadien traitera les cas relevant du droit criminel. C'est bien cela.

Le sénateur Andreychuk: Vous irez dans toutes sortes d'autres domaines. Nous sommes en territoire canadien. Je m'inquiète moins de Canadiens faisant l'objet d'un précontrôle, car ils connaissent les lois canadiennes, le droit canadien. Mais il faut tenir compte ici de l'immigration. Comment les immigrants seront-ils traités? Qu'advient-il d'un Thaïlandais qui arrive à Vancouver et veut immigrer aux États-Unis? Il a tous les documents nécessaires. Vous avez énuméré toute une série de questions, mais il y aura aussi les questions sur l'immigration et les documents à montrer.

M. Preston: Tout à fait.

Le sénateur Andreychuk: La liste est plus longue que celle que vous avez mentionnée au sénateur Grafstein.

M. Preston: L'immigration figure sur la liste, à moins que je ne l'aie omise.

Le sénateur Andreychuk: Peut-être l'ai-je manquée. Il n'y a pas de problème si les Américains le laissent entrer. Si non, qu'arrive-t-il? Atterrit-il dans un centre de détention au Canada?

M. Preston: Il a le choix. Il peut retourner d'où il vient. Dans un premier temps, il sera remis aux autorités des douanes et de l'immigration canadiennes. Comme il n'a pas été admis aux États-Unis, il se trouve en territoire canadien et, par conséquent, il doit être admis. On décidera ensuite de son sort, et tout dépendra des circonstances.

Le sénateur Andreychuk: Est-ce que la personne est détenue au Canada en vertu du droit canadien?

M. Preston: Il peut ne pas être détenu, car s'il est établi qu'il est admissible au Canada, il pourrait être autorisé à s'y installer.

Le sénateur Andreychuk: Restons-en au pire scénario. Les autorités américaines refusent l'entrée aux États-Unis. L'avion s'en ira ailleurs. Reste-t-il dans la zone désignée? Comme il n'y pas de centre de détention sur les lieux, il sera emmené dans un lieu où s'applique exclusivement le droit canadien, en territoire canadien, je veux dire.

Mr. Preston: Correct.

Senator Andreychuk: That person could say, "I am a refugee; do not send me back because my life is threatened."

Mr. Preston: In theory, yes, he could. But he is not detained yet. The mere fact that he has been refused admission to the United States does not mean that he is detained. It merely means that he then must decide where he wants to go, whether back where he came from or to Canada.

Senator Andreychuk: He wants to go to the U.S. The U.S. is saying no. Who then tells him what his options are, what his rights are? It must be the Canadian government.

Mr. Preston: Correct.

Senator Andreychuk: All the Canadian laws click in. He reports to Canadian immigration, and then we have an immigration and/or refugee situation.

Mr. Preston: That is correct.

Senator Di Nino: Or a visitor.

The Chairman: Is that not often what happens now?

Mr. Preston: Exactly.

The Chairman: He or she arrives in Vancouver intending to go to the United States. The Americans at some point refuse him or her admission. Then there is the problem of what you might say is a dislocated person. It is the parallel situation except that —

Senator Andreychuk: No, it is not. When he takes a plane to Canada and intends to enter the U.S. through Canada, the Canadian authorities have made a decision before he boards that plane to scrutinize the passengers. Now, is that same scrutiny going to occur?

The Chairman: At what point, Senator Andreychuk?

Senator Andreychuk: Well, has he had to show his passport in Germany?

The Chairman: Do you mean before he crosses the ocean, he must show his passport?

Senator Andreychuk: Our immigration laws take that into account. We do not take into account that he may just be going intransit. Does this increase our risk?

Senator Stollery: Are we stuck with him?

Senator Bolduc: More than that, he has rights.

Mr. Preston: Essentially, there is no real change from where we are now. There has not been a major problem of people being denied entry to the United States. Currently, someone clearly going on to the United States goes through Canadian customs and they wave him through. They send him to the preclearance area so that he goes on to the United States, because he must go through and come back. He still is denied entry. He goes through Canadian customs and into Canada, then turns around and must go through U.S. preclearance. Before the pilot project, if he were denied entry there, he would have the same problem. He would have to report to someone. He is not going to the United States. He would be granted admission to Canada at that point.

M. Preston: C'est exact.

Le sénateur Andreychuk: La personne pourrait dire: «Je suis un réfugié; ne me renvoyez pas, ma vie est menacée».

M. Preston: En théorie, oui, c'est possible. L'individu n'est pas encore détenu. Le simple fait qu'on ait refusé de l'admettre aux États-Unis ne signifie pas qu'il est détenu. Cela signifie simplement qu'il doit décider où il veut aller, dans son pays ou au Canada.

Le sénateur Andreychuk: Il veut aller aux États-Unis. Les États-Unis disent non. Qui lui dira alors quelles options s'offrent à lui, quels sont ses droits? Il faut que ce soit le gouvernement canadien.

M. Preston: C'est vrai.

Le sénateur Andreychuk: Toutes les lois canadiennes interviennent. Il se présente à l'Immigration canadienne, et nous voilà devant un immigrant ou une demande du statut de réfugié.

M. Preston: C'est exact.

Le sénateur Di Nino: À moins qu'il s'agisse d'un visiteur.

Le président: N'est-ce pas ce qui se produit souvent de nos jours?

M. Preston: Tout à fait.

Le président: Il arrive à Vancouver dans l'intention d'aller aux États-Unis. Les Américains refusent de le laisser entrer. Survient alors le phénomène des personnes déplacées. C'est une situation parallèle sauf que...

Le sénateur Andreychuk: Non, ce n'est pas le cas. Quand il prend l'avion pour le Canada avec l'intention de se rendre aux États-Unis via le Canada, les autorités canadiennes, avant qu'il monte dans l'avion, ont pris la décision d'examiner les passagers. Est-ce le même examen qui se répète encore?

Le président: À quel moment, sénateur Andreychuk?

Le sénateur Andreychuk: A-t-il fallu qu'il montre son passeport en Allemagne?

Le président: Voulez-vous dire qu'il doit montrer son passeport avant de traverser l'océan?

Le sénateur Andreychuk: Nos lois sur l'immigration en tiennent compte. Nous ne tenons pas compte du fait qu'il pourrait être simplement en transit. Cela fait-il augmenter nos risques?

Le sénateur Stollery: Sommes-nous pris avec lui?

Le sénateur Bolduc: C'est plus que ça. Il a des droits.

M. Preston: Essentiellement, il n'y a pas de véritable changement par rapport à la situation actuelle. Il n'y a pas eu de problème majeur du fait que des gens se verraient refuser l'entrée aux États-Unis. Actuellement, quand une personne passe les douanes canadiennes et qu'elle s'en va aux États-Unis, on la laisse passer sans poser de questions. On l'envoie dans la zone de précontrôle. Ainsi, elle peut continuer jusqu'aux États-Unis, parce qu'elle doit passer et revenir. Elle ne peut toujours pas entrer. Elle passe les douanes canadiennes, arrive au Canada et doit immédiatement passer le précontrôle des États-Unis. Avant l'établissement du projet pilote, si elle ne pouvait entrer à ce moment-là, elle avait le même problème. Elle devait se rapporter à

Senator Andreychuk: Will we continue the kind of scrutiny and vigilance at the point of embarkation that we do for the situation today?

Mr. Preston: It is the carrier who does that when the passengers board the aircraft. The airline agent at the counter has an obligation to ensure that passengers have the correct documents. They do not want to put people on aircraft and then find that they come back. Of course, you do get people who fly into the United States or into a Canadian airport and find ultimately that they are refused anyway.

There should not be an increase in the number of cases because the ticketing agent will have to make the same sorts of decisions in the first instance. One might argue that the credentials of people destined to the United States might be scrutinized even more tightly because of the very stringent American immigration requirements.

Senator Andreychuk: I guess the confusion comes if we lessen our vigilance at the point of embarkation.

Presumably, we will advertise that you can now do preclearance and that is good for you. Travel agents will tell clients that they will not have to go through double entry since they are only going through to the U.S. But the fact is, if a passenger is denied entry to the United States, he may have to go through a Canadian entry. Will the brochure say that? Will the travel agent say that? There will be an expectation on the part of travellers.

To me, it is a question of sovereignty. It will be very difficult if something occurs in that space where the U.S. officer says or does something that is not quite the way we do it in Canada. It will be very hard to try to straighten that out in the mind of the average person who ends up ultimately in our hands. Those actions were American but on Canadian soil. We only picked it up. I think there is a muddling of sovereignties by this. We must be careful.

Mr. Preston: Canadian sovereignty always applies at the end of the day. When an individual comes in, makes their application to go to the United States and for whatever reason is turned back or mishandled, there are processes which allow us to revert to Canadian law or Canadian processes. That individual is then turned over to be dealt with by Canadian authorities. Someone suspected of a criminal offence is will be dealt with by Canadian authorities. Canadian customs and immigration people will look after someone denied entry to the United States. In the end, we always manage that under Canadian law, Canadian processes.

Senator Andreychuk: You indicated that it would be the Canadian officer who would do a strip search. That would be for criminal purposes. But you said, if I understood you correctly, that

quelqu'un. Elle n'entrait pas aux États-Unis. Elle était donc admise au Canada à ce moment-là.

Le sénateur Andreychuk: Maintiendrons-nous le même niveau de surveillance et de vigilance au moment de l'embarquement, par rapport à la situation actuelle?

M. Preston: C'est le transporteur qui s'en occupe au moment où les passagers montent dans l'avion. L'employé de la compagnie aérienne qui travaille au comptoir a l'obligation de s'assurer que les passagers ont les bons documents. Ils ne veulent pas laisser des gens monter dans l'avion s'ils risquent d'être renvoyés d'où ils viennent. Bien sûr, il arrive que des gens prennent l'avion jusqu'aux États-Unis ou à un aéroport canadien pour découvrir ensuite qu'ils ne sont pas admis.

Le nombre de cas ne devrait pas augmenter, parce que l'agent de la billetterie devra prendre le même genre de décisions en première instance. On pourrait même dire que l'identité des gens qui arrivent à destination des États-Unis pourrait être vérifiée de plus près encore en raison des exigences très strictes des États-Unis en matière d'immigration.

Le sénateur Andreychuk: Je suppose que si nous réduisons notre vigilance au moment de l'embarquement, cela entraînera de la confusion.

Nous répandrons probablement la nouvelle qu'il est maintenant possible d'avoir un précontrôle et que c'est une procédure avantageuse. Les agents de voyage diront à leurs clients qu'ils n'auront pas besoin de passer deux douanes puisqu'ils ne sont qu'en transit vers les États-Unis. Toutefois, le fait est que, si un passager n'est pas admis aux États-Unis, il pourrait être soumis aux formalités d'admission du Canada. La brochure le précisera-t-elle? L'agent de voyage le dira-t-il? Les voyageurs auront des attentes.

Pour moi, c'est une question de souveraineté. Ce sera très difficile si un douanier américain dit ou fait quelque chose qui n'est pas conforme à notre façon de faire. Ce sera très difficile de le faire comprendre au voyageur moyen qui se retrouve aux douanes canadiennes. Ce qui s'est passé est une décision américaine en sol canadien, et cela nous retombe dessus. Je pense qu'il y a confusion dans le partage des compétences. Nous devons faire attention.

M. Preston: À la fin, c'est toujours la souveraineté du Canada qui s'applique. Quand une personne se présente et dit qu'elle s'en va aux États-Unis, puis qu'elle nous est renvoyée ou que son cas n'est pas traité comme il le devrait pour une raison ou une autre, un processus est prévu pour que nous puissions appliquer la loi ou le processus en vigueur au Canada. Le cas de cette personne doit alors être traité par les autorités canadiennes. Si une personne est soupçonnée d'avoir commis une infraction criminelle, les autorités canadiennes seront saisies de son cas. Les agents des douanes et de l'immigration du Canada s'occuperont des personnes qui n'ont pas été admises aux États-Unis. En fin de compte, ces affaires sont toujours traitées conformément au droit canadien et selon la procédure en vigueur au Canada.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez dit que ce serait le douanier canadien qui ferait les fouilles à nu. Cela se ferait si l'on soupçonnait une infraction criminelle. Toutefois, si j'ai bien

the American officer could do a pat down. Can you explain what a pat down is?

Mr. Preston: A pat down is with clothes on. We got into a discussion as to whether that implies taking off an overcoat, for example. However, literally it means that they do not remove their clothes. The pat down is done externally as a security measure.

Senator Andreychuk: There is another curious turn of phrase in clause 16(2):

The traveller must give a truthful answer to any question that is asked by the preclearance officer for preclearance purposes.

Can refusal lead to a criminal offence if the traveller does not tell the truth?

Mr. Preston: Yes, if he does not tell the truth. If you do not want to answer the question or you do not like the question, you can turn around and walk away and not answer that question. However, if you answer a question untruthfully, you are then referred to a Canadian officer.

Senator Andreychuk: The truth becomes subjective. I may think that I am telling the truth. Usually, these things use such language as “mislead,” “deceit,” and so on. Now you are saying “truthful.” I think I am telling the truth to the best of my ability.

Mr. Preston: The language is similar to our own Customs Act. Clearly, what constitutes the truth ultimately will be dealt with, in the case of a prosecution, by the courts. The courts will decide whether it was a lie or not.

Senator Andreychuk: Will the individual be detained subject to further investigation? If an officer has reasonable and probable grounds to believe that he has been told an untruth, will he detain a passenger?

Mr. Preston: It depends on the circumstances. The basic premise of having a false declaration provision is to allow for prosecution. For example, the officer asks, “Are you carrying drugs?” You say, “No.” If he then discovers that you do have drugs, there is both an untruth and a criminal act — carrying drugs. The intention is to create a means by which people could be further interrogated. The facts of the case would, in most cases, be perceived to be criminal in nature.

[Translation]

Senator Robichaud: At present, there are no preclearance areas in the United States. Is that right?

Mr. Preston: Yes, that is correct.

Senator Robichaud: However, once this legislation is in place, its provisions will apply on both sides of the border. Correct?

Mr. Preston: In the United States?

Senator Robichaud: Once reciprocal arrangements are in place, the Americans will grant us the same rights as we grant them.

compris, vous avez dit qu'un douanier américain pourrait faire une palpation. Pourriez-vous expliquer ce qu'est une palpation?

M. Preston: Une palpation, c'est une fouille d'une personne habillée. Nous avons discuté à savoir s'il serait permis dans ce cas de demander à la personne d'enlever son manteau, par exemple. Toutefois, littéralement, cela signifie que la personne n'a pas à enlever ses vêtements. La palpation est faite par-dessus les vêtements à des fins sécuritaires.

Le sénateur Andreychuk: Il y a une autre expression étonnante au paragraphe 16(2):

Il [le voyageur] est tenu de répondre véridiquement à toutes les questions que lui pose le contrôleur aux fins du précontrôle.

Un refus est-il une infraction criminelle, si le voyageur ne dit pas la vérité?

M. Preston: Oui, s'il ne dit pas la vérité. S'il ne veut pas répondre ou s'il n'aime pas la question, il peut s'en aller sans répondre, mais s'il ne dit pas la vérité, il est alors remis entre les mains d'un douanier canadien.

Le sénateur Andreychuk: Ça devient subjectif. Je peux penser que je dis la vérité. En général, on utilise des mots comme «propre à induire en erreur», «trompeur» ou quelque chose du genre. Dans ce cas, on dit «véridiquement». Je peux penser que je dis la vérité au meilleur de ma connaissance.

M. Preston: Ce vocabulaire est conforme à notre Loi sur les douanes. En cas de poursuites, ce sont les tribunaux qui détermineront éventuellement ce qu'est exactement la vérité. Ils trancheront à savoir s'il s'agissait d'un mensonge ou non.

Le sénateur Andreychuk: La personne sera-t-elle détenue jusqu'à la tenue d'une enquête plus poussée? Si un douanier a des motifs raisonnables et fondés de croire qu'on ne lui a pas dit la vérité, arrêtera-t-il le passager fautif?

M. Preston: Cela dépend des circonstances. L'idée d'inscrire dans la loi une disposition concernant les fausses déclarations est de permettre qu'on prenne des mesures judiciaires. Par exemple, si le douanier demande «Rapportez-vous de la drogue?», que la personne répond non, et que le douanier découvre ensuite de la drogue dans ses bagages, le voyageur a menti et commis un acte criminel. Il avait de la drogue dans ses bagages. L'idée, c'est d'offrir un moyen de garder les gens pour un interrogatoire plus poussé. La plupart du temps, on considérerait qu'il y a infraction criminelle.

[Français]

Le sénateur Robichaud: Actuellement, nous n'avons pas de zone de pré-contrôle aux États-Unis, n'est-ce pas?

Mr. Preston: Oui, c'est exact.

Le sénateur Robichaud: Mais lorsque nous allons avoir une telle loi, c'est la même loi qui va prévaloir, n'est-ce pas?

M. Preston: Aux États-Unis?

Le sénateur Robichaud: Lorsqu'on parle de réciprocité, nous allons accorder aux Américains ou les Américains vont nous accorder les mêmes droits.

Mr. Preston: Canadians will have the same rights, yes.

Senator Robichaud: The same rights that we grant Americans here in Canada?

Mr. Preston: Yes.

Senator Robichaud: You stated that Canadians benefit from an added element of protection which is not available in the United States, namely the Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Preston: Correct.

Senator Robichaud: Therefore, when reciprocal arrangements are in place in the United States, the search in Canada will be conducted by a Canadian officer. Citizens are entitled to Charter protection. However, in the case of a Canadian citizen in the United States, will the search be conducted by a U.S. officer? If so, that Canadian citizen will no longer have the protection afforded by the Charter. Could that person refuse to be searched and insist that the procedure be done in Canada, where he can be certain of the Charter's protection?

Mr. Preston: These are interesting questions. The simple answer is no.

Senator Prud'homme: No to what?

Mr. Preston: No, the person cannot ask to be searched in Canada. Currently, a person in transit in the United States in a U.S. airport is on American soil and is subject to U.S. laws. Clearly, we cannot impose our laws on the United States.

Senator Robichaud: I agree, but as a Canadian, accepting a situation like this diminishes my rights. I have the right to demand from the government or from officials that these privileges be granted to me upon my arrival in Canada, and I have the right not to be subject to U.S. laws before coming here. Do you understand what I am saying?

Mr. Preston: Yes, quite clearly. The issue here is fundamental Canadian laws and our sovereignty.

Senator Robichaud: I agree.

Mr. Preston: And when in the United States, U.S. sovereignty and fundamental U.S. laws have precedence.

Senator Robichaud: I do not dispute that, but to agree to submit to preclearance operations by a U.S. officer diminishes the rights I would enjoy in Canada upon my arrival on Canadian soil.

Mr. Preston: The preclearance officer in the United States is a Canadian.

Senator Robichaud: Is that a fact?

Mr. Preston: Yes, it is true.

Senator Robichaud: And if a search is ordered in Canada?

Mr. Preston: It is conducted by a Canadian.

Senator Robichaud: Even though the preclearance officer may be an American, the search will be conducted by a Canadian. Is that what you are saying?

M. Preston: Les mêmes pouvoirs, oui.

Le sénateur Robichaud: Les mêmes pouvoirs qu'on leur accorde ici?

M. Preston: Oui.

Le sénateur Robichaud: Vous dites qu'au Canada nous avons une protection additionnelle, qui n'est pas disponible aux États-Unis, soit la Charte des droits et libertés?

M. Preston: Oui.

Le sénateur Robichaud: Alors, lorsqu'il y aura réciprocité aux États-Unis, la fouille au Canada sera faite par un agent canadien. Le citoyen a droit à la protection de la Charte. Mais pour un citoyen canadien aux États-Unis, est-ce que la fouille sera faite par un agent américain? Et dans ces circonstances, le citoyen canadien n'aura pas droit à la protection de la Charte. Est-ce que celui-ci pourra refuser cette fouille afin qu'elle soit faite au Canada et ainsi il pourra bénéficier de la protection de la Charte?

M. Preston: Ce sont des questions intéressantes. La réponse simple est, non.

Le sénateur Prud'homme: Non, quoi?

M. Preston: Cette demande d'être fouillé au Canada. Aux États-Unis, présentement si on quitte les États-Unis dans un aéroport américain, on est sur le territoire américain à ce moment, et puis on doit subir les lois américaines. C'est simple, mais nous ne pouvons pas imposer nos lois aux États-Unis.

Le sénateur Robichaud: Je suis d'accord avec cela, mais comme Canadien, accepter une telle situation diminue mes droits. J'ai le droit d'exiger du gouvernement ou des autorités que l'on me permette ces privilèges en arrivant au Canada, et non pas de m'assujettir aux lois américaines avant de m'en venir ici, est-ce que vous comprenez?

M. Preston: Oui, je comprends bien. C'est toujours la question de la loi fondamentale, et puis le concept d'avoir au Canada des lois de base. C'est notre souveraineté.

Le sénateur Robichaud: J'en conviens.

M. Preston: Et dans le cas des États-Unis, c'est toujours la souveraineté américaine et les droits fondamentaux américains.

Le sénateur Robichaud: J'en conviens, mais d'accepter cette situation de pré-contrôle aux États-Unis, par un agent américain, diminue mes droits que j'aurais au Canada lorsque j'arrive sur le sol canadien.

M. Preston: C'est un Canadien aux États-Unis, qui est l'agent contrôleur.

Le sénateur Robichaud: Vous nous dites qu'il est l'agent pré-contrôleur?

M. Preston: C'est un Canadien aux États-Unis.

Le sénateur Robichaud: Mais s'il y a une fouille au Canada?

M. Preston: C'est un Canadien.

Le sénateur Robichaud: Même si l'agent de pré-contrôle est un Américain, la fouille va être faite par un Canadien?

Mr. Preston: Exactly.

Senator Robichaud: And is the same true in the United States, namely that while the preclearance officer would be a Canadian, the search would be conducted by an American?

Mr. Preston: Precisely.

Senator Robichaud: Therefore, I lose my Charter rights if the search is conducted in Canada.

[English]

The Chairman: It might be useful for the committee to hear the source of the technical information directly.

[Translation]

Ms Jacqueline Caron, Criminal Law, Privileges and Immunities Section, Legal Affairs Bureau: You raise an interesting question. The arrangements are totally reciprocal. The Canadian officer in the United States will have the same powers as the U.S. officer working in Canada. Consider what happens when no preclearance arrangements are in place. A Canadian citizen travelling from the United States back to Canada is completely at the mercy of the U.S. system. If, for some reason, he arrives at the airport and U.S. authorities suspect that he is carrying drugs, not only will he be strip searched by an American officer, but he will also be frisked or patted down. Once a preclearance system is in place in the United States, Canadian travellers will have more rights than they now have. They would be frisked by a Canadian officer before being handed over to U.S. authorities. At least this search would be done by a Canadian officer. We cannot, however, export the provisions of our Charter to the United States and impose them on U.S. officers. The latter have a duty to enforce their own laws.

Senator Robichaud: I understand your point, Ms Caron. However, by establishing this preclearance area, you are taking away the protection I have under the Charter, if in fact I cannot refuse to submit to preclearance or if I am under some kind of suspicion. I do not have to submit to this, because I can clear customs in Canada upon my arrival and benefit from the protection of the Charter at that time. It is that not correct?

Ms Caron: Yes and no. Currently, travellers are not required to be precleared. There is no such preclearance system in place in the United States. If one is set up, travellers will not be required to use it. They can simply pass through one door and arrive directly in Canada. Preclearance is a voluntary service available to people, whether Canadian or American, to accelerate the processing of passengers. However, if you prefer, as a traveller, to arrive directly at the Canadian airport without going through a U.S. preclearance officer, once they are on the job, you would be at liberty to do so.

Senator Robichaud: Therefore, it is possible that on the same flight arriving in Canada, you might have some passengers who have been precleared for entry and others who have not. Is that right?

M. Preston: C'est exact.

Le sénateur Robichaud: Est-ce que la même chose s'applique là-bas: le pré-contrôleur serait Canadien mais la fouille serait faite par un Américain?

M. Preston: C'est exact.

Le sénateur Robichaud: Alors, je perds les droits qui me sont donnés par la Charte si la fouille se faisait au Canada.

[Traduction]

Le président: Ce serait peut-être bon que le comité entende directement la spécialiste de ces questions juridiques.

[Français]

Mme Jacqueline Caron, Section du droit criminel, des privilèges et immunités, Bureau juridique des Affaires étrangères: La question que vous soulevez est intéressante. La réciprocité vaut complètement: ce que l'on a dit plus tôt est que l'agent canadien aux États-Unis aura les mêmes pouvoirs que l'agent américain au Canada. Mais prenez l'exemple où il n'y a pas de régime de pré-contrôle: vous avez un citoyen canadien qui est aux États-Unis et qui veut venir au Canada, il est complètement soumis au régime américain. Si pour une raison ou une autre, il se présente à l'aéroport et qu'il doive, parce que les autorités américaines suspectent qu'il a de la drogue, par exemple, il aura non seulement la fouille à nu faite par un Américain, mais il aura la fouille par palpation ce qu'on appelle «frisk search» dont on parlait tantôt, le «pat down». Le Canadien qui est aux États-Unis qui a un régime de pré-contrôle, a même plus de droits qu'autrement. L'individu pourra subir une fouille par palpation par un agent canadien avant d'être remis aux autorités américaines. Cela, à tout le moins, sera fait par un agent canadien. Par la suite, comme on est aux États-Unis, on ne peut pas exporter notre Charte aux États-Unis et l'imposer aux agents américains. Ils devront répondre de leurs droits.

Le sénateur Robichaud: J'en conviens, madame Caron. En établissant cette zone de pré-contrôle, vous me soustrayez à la protection de la Charte, si je n'ai pas le droit de refuser ce pré-contrôle, si on a des suspicions lorsque je subis ce pré-contrôle. Je n'ai pas à subir ce pré-contrôle, je le subis au Canada en arrivant. J'ai la protection de la Charte à ce moment-là, n'est-ce pas?

Mme Caron: Je vais répondre par oui et non. Quand vous arrivez au Canada, à l'heure actuelle, mais vous n'êtes pas obligé de l'utiliser. On n'a pas de régime de pré-contrôle aux États-Unis. À supposer que l'on en établisse un, vous n'êtes pas obligé de l'utiliser. Vous pouvez passer par un port d'entrée qui vous amène directement au Canada. Le service de pré-contrôle est un service volontaire offert aux gens, quels qu'ils soient, du côté canadien ou américain pour simplement accélérer le processus. Mais si vous préférez, comme voyageur, venir directement à un aéroport canadien sans passer par un contrôleur aux États-Unis, quand on en aura un, vous êtes libre de le faire.

Le sénateur Robichaud: Alors, sur un même avion qui entre au Canada, vous auriez des gens qui auraient subi le pré-contrôle et des gens qui ne l'auraient pas subi en fait?

Ms Caron: I do not believe so. On any given flight, there will only be one category of travellers: passengers who have either been precleared, if I can use this expression, or passengers who have not.

Mr. Preston: They would be on different flights.

Senator Robichaud: Your plan is to set up preclearance centres in the busiest U.S. airports that handle the highest volume of Canadian passengers. If I do not wish to be precleared, I will have to select another airport.

Mr. Preston: Travellers always have a choice.

Senator Robichaud: Yes, but this is not very practical.

Ms Caron: Travellers always have a choice. They can choose to travel, or not to travel. They can choose their flight and if they do not wish to be precleared, then they can opt for another flight.

Senator Robichaud: If I have a ticket on a Canadian Airlines flight and upon arriving at the airport, I realize a preclearance system is in place and I prefer to clear customs in Canada, I would have to change airlines and use another airport.

Ms Caron: Yes, you can always choose to use a U.S. airport where no such preclearance system is in place.

Senator Robichaud: Nevertheless, I still think Canadians come out on the losing end of this arrangement.

Ms Caron: Yes, but we cannot impose our laws on Americans when in the United States. It is a question of extraterritoriality. We have made it very clear to the Americans that Canadian laws apply while they are in Canada. We cannot impose our laws on Americans in preclearance areas in the United States. It is that simple.

Senator Robichaud: However, from a reciprocal standpoint, we extend this right to Americans in the preclearance areas. They enjoy Charter protection.

Mr. Preston: In Canada, yes.

Senator Robichaud: Then there really is no reciprocity.

Mr. Preston: In the United States, travellers enjoy the protection afforded by the U.S. Constitution which is different from ours.

Senator Robichaud: I hope that no one has to live through this experience.

Mr. Preston: There is also the U.S. Bill of Rights.

Senator Robichaud: That is not the same thing.

[English]

Senator Whelan: Recently, I attended a meeting in the City of Windsor where officials from U.S. senators' offices located on the borders of various states — Texas, New Mexico and California, and Michigan, Ohio and New York — were helping us to find out how things work there.

Mme Caron: Je ne pense pas. Je pense que quand l'avion arrivera, à bord il n'y aura qu'une catégorie d'individus: ceux qui auront été pré-contrôlés — si je peux employer le terme — et ceux qui ne l'auront pas été seront dans un autre avion.

M. Preston: Il faut choisir un autre avion.

Le sénateur Robichaud: Alors, vous allez établir ces centres dans les plus grands aéroports américains où le plus grand nombre de voyageurs canadiens se trouvent. Si je ne veux pas me soumettre, il faut que je choisisse un autre aéroport.

M. Preston: On a toujours le choix.

Le sénateur Robichaud: Oui, mais ce n'est quand même pas accommodant.

Mme Caron: C'est toujours une question de choix du voyageur. On peut choisir de voyager ou pas. On peut choisir l'avion à bord duquel voyager et si on ne veut pas prendre avantage du système de pré-contrôle, on peut le faire.

Le sénateur Robichaud: Et si j'ai un billet avec la compagnie aérienne Canadien et à leur point de départ il y a un système de pré-contrôle, et que je veux que ce contrôle se fasse au Canada, je suis obligé de changer de compagnie et aller à un autre aéroport.

Mme Caron: Oui, vous pouvez voyager ou partir d'un aéroport aux États-Unis où il n'y a pas de système de pré-contrôle.

Le sénateur Robichaud: Mais je trouve quand même que les Canadiens sont perdants.

Mme Caron: Oui, mais la situation est qu'on est aux États-Unis et qu'on ne peut pas imposer notre loi aux États-Unis. C'est une question de l'extra-territorialité. Nous insistons auprès des Américains qu'au Canada les lois canadiennes sont en vigueur. On ne peut pas imposer nos lois aux Américains dans les zones pré-contrôlées aux États-Unis. C'est simple.

Le sénateur Robichaud: Mais au point de vue de réciprocité, nous accordons ce droit aux Américains qui sont dans les zones de pré-contrôle. Ils ont la protection de la Charte.

M. Preston: Au Canada.

Le sénateur Robichaud: Oui, alors il n'y a pas vraiment de réciprocité.

M. Preston: Aux États-Unis ils ont la protection de la Constitution américaine qui est différente de la nôtre.

Le sénateur Robichaud: J'espère que personne n'aura à vivre cette situation.

M. Preston: Il y a aussi le Bill of Rights américain.

Le sénateur Robichaud: Ce n'est pas la même chose.

[Traduction]

Le sénateur Whelan: Dernièrement, j'ai participé à une réunion à Windsor où des fonctionnaires de bureaux de sénateurs américains représentant des régions limitrophes dans différents États — Texas, Nouveau-Mexique et Californie, Michigan, Ohio et New York — nous ont aidés à comprendre comment les choses fonctionnent là-bas.

Have any of you have travelled across the border in the last month or two?

Mr. Preston: In the last two months, I have been across probably six times, including at Windsor. I have been across at Windsor-Detroit and Fort Huron-Sarnia because I went there to look at the operations and talk to the people.

Senator Whelan: You are aware of the fact that, on average, 55,000 travellers per day cross the Ambassador Bridge. The figure for the tunnel is approximately the same, 55,000. I have travelled a lot between the United States and Canada and in other parts of the world so I am pretty familiar with how things work.

You talked about the convenience of preclearance. I had to cross the border because of a death in our family in Arizona. We flew to Toronto and, although we missed the plane to Phoenix, we went through the American customs in Toronto extremely quickly. That was preclearance, was not it?

Mr. Preston: Yes.

Senator Whelan: There was not a question asked of anyone. You just gave them the card you filled in with all the details of birth, age, and so on. I probably look harmless at my age.

Senator Di Nino: That is a matter of opinion.

Senator Whelan: I am concerned about the new legislation in the United States. It has not been proclaimed yet, but they told us at that meeting in Windsor that it would take six hours to clear a truck.

Mr. Preston: I believe you are talking about section 110 of the American Immigration Act. As you may be aware, the government has been lobbying in the United States to get that taken out of the books. The difficulty on the U.S. side is that they have not yet moved to implementation.

We have, in cooperation with a large number of politicians on the southern side of the border and a lot of private-sector interests on both sides of the border, been successful in getting a delay in implementation until March 2001. The idea in the meantime would be to get that provision of the act killed. We certainly have friendly people in the House of Representatives and in the Senate in the United States with whom we are working to try to get that taken out.

Your calculation of the delays at the border, which would be imposed by Americans documenting people both on entry and exit, is accurate. That is why we are trying to get that removed from their Immigration Act.

Senator Whelan: Someone mentioned free trade earlier. That would be one of the biggest barriers to free trade there could be. In truck traffic alone, per year, 260,000 trucks traverse the tunnel and 2.8 million trucks cross the bridge. They average 7,700 a day across the Ambassador Bridge, both ways. Obviously, this law is entirely impractical.

Y en a-t-il parmi vous qui auraient traversé la frontière dans les dernières semaines?

M. Preston: Dans les deux derniers mois, je suis allé probablement six fois aux États-Unis, notamment à Windsor. J'ai traversé aux postes Windsor-Detroit et Fort Huron-Sarnia, parce que je voulais parler aux gens et voir comment cela fonctionnait.

Le sénateur Whelan: Vous savez que, en moyenne, 55 000 voyageurs traversent quotidiennement le pont Ambassador. Pour le tunnel, il y en a aussi autour de 55 000. J'ai beaucoup voyagé entre les États-Unis et le Canada et dans d'autres régions du monde. Je sais donc assez bien comment ça se passe.

Vous avez parlé du côté pratique du précontrôle. J'ai dû traverser la frontière à cause d'un décès dans notre famille, en Arizona. Nous avons pris l'avion jusqu'à Toronto et, même si nous avons manqué l'avion pour Phoenix, nous avons franchi très rapidement les douanes américaines à Toronto. C'était un précontrôle, non?

M. Preston: Oui.

Le sénateur Whelan: On ne nous a pas posé une seule question. Il suffisait de remettre la carte remplie où l'on indique sa date de naissance, son âge et ces détails-là. À mon âge, j'ai probablement l'air inoffensif.

Le sénateur Di Nino: C'est une question d'opinion.

Le sénateur Whelan: C'est la nouvelle loi aux États-Unis qui m'inquiète. Elle n'a pas encore été promulguée, mais on nous a dit à cette réunion, à Windsor, qu'il faudrait six heures pour qu'un camion soit autorisé à passer.

M. Preston: Je crois que vous parlez de l'article 110 de la loi américaine sur l'immigration. Vous le savez peut-être déjà, le gouvernement exerce actuellement des pressions sur les États-Unis pour que cette disposition soit abolie. La difficulté, du côté américain, c'est que la mesure n'est pas encore appliquée.

Nous avons, grâce à la collaboration d'un grand nombre de politiciens du sud de la frontière et d'intéressés du secteur privé des deux côtés de la frontière, réussi à obtenir que l'application soit retardée jusqu'en mars 2001. Entre-temps, on essaiera d'obtenir l'abolition de cette disposition. Nous avons certainement des amis à la Chambre des représentants et au Sénat des États-Unis qui pourront nous aider à la faire supprimer.

Si les Américains vérifient les papiers des voyageurs à l'entrée et à la sortie du pays, votre calcul du temps d'attente à la frontière sera exact. C'est pourquoi nous tentons de faire supprimer cette disposition de leur loi sur l'immigration.

Le sénateur Whelan: On a parlé un peu plus tôt du libre-échange. Ce serait l'une des pires barrières au libre-échange qu'on puisse avoir. Si l'on s'en tient aux camions, il y a annuellement 260 000 camions qui traversent le tunnel et 2,8 millions qui empruntent le pont. Sur le pont Ambassador, dans les deux sens, on en compte en moyenne 7 700 par jour. De toute évidence, cette loi est totalement inapplicable.

I admire you people for having educated the Americans on what is going on at those border points. The group from the meeting I referred to went from Detroit to Buffalo and Niagara Falls the next day to view for themselves what was going on. It was an excellent exercise that your people organized in Detroit.

Let me go back to the subject of "body search," which you mentioned a few moments ago. Will there be inspections of body cavities, which is where drugs are sometimes put? If so, will an ordinary office person be expected to do that if an officer is not available?

Mr. Preston: That is a medical procedure which can be only be done in the hospital. Those individuals will be taken off under Canadian supervision.

Senator Whelan: You mentioned police forces. Well, ours is not a big metropolitan area, but we are only 20 minutes from downtown Detroit. There are 20,000 people in our new community, the premier of Ontario having decided we should all be one, and I can tell you that that kind of inspection is done there in a little municipal police force office. I know one of the persons who do that. If it is a female, a female person does it. If it is a male person, a male person does it. They are not doctors, but they do that.

Senator Grafstein mentioned the fact that our police forces are inconsistent from province to province unless you are using the RCMP.

Mr. Preston: Yes. The same would apply to Canadian Customs Border Services. For someone entering Canada and coming through our customs, the process would be exactly the same. It is not for me to comment on the proficiency of the police, but there are standards under which these things are supposed to happen. The issue is not around whether this is preclearance or not. The issue applies when they are trying to enter Canada, whether or not they are coming through preclearance. They will still be dealt with by Canadian authorities.

Senator Whelan: Much is left up to the individual customs officer, either Canadian or American. It seems to depend on how they feel on a particular day. If they are in a bad mood, perhaps they should not be on the job.

My wife was born in Yugoslavia of German descent. Her passport shows where she was born. An officer said to her, "Say something to me." He wanted to know if she had an accent. She had been in Canada since she was nine. My Finnish sister-in-law was sitting next to her. He did not ask her to say something to see if she had a Finnish accent.

Senator Stewart: I had the same experience, and the test word was the name of a small town in eastern Nova Scotia. It is Antigonish. They say, "You know that town?" If someone says, "Anti-GO-nish," then there are more questions, and quite rightly so.

Je vous admire d'avoir appris aux Américains ce qui se passait à ces postes frontière. Les participants à la réunion dont j'ai parlé sont allés de Detroit à Buffalo pour traverser à Niagara Falls le jour suivant, afin de constater par eux-mêmes. Ce fut un excellent exercice que votre équipe a organisé à Detroit.

Permettez-moi de revenir sur la question des fouilles corporelles, dont vous avez parlé tout à l'heure. Y aura-t-il vérification des cavités corporelles, où l'on peut parfois cacher de la drogue? Si oui, est-ce qu'un employé de bureau devra s'en charger quand un douanier ne sera pas disponible?

M. Preston: Il s'agit là d'une procédure médicale qui ne peut se faire qu'à l'hôpital. Ces personnes seraient transportées sous surveillance canadienne.

Le sénateur Whelan: Vous avez parlé des services de police. Notre ville ne constitue pas une très grande région métropolitaine, mais nous ne sommes qu'à 20 minutes du centre-ville de Detroit. Notre nouvelle communauté urbaine compte 20 000 habitants, depuis que le premier ministre de l'Ontario a décidé que nous devions nous réunir. Je puis vous dire que ce genre d'inspection se fait sur place, dans un petit bureau de la police municipale. Je connais une des personnes chargées de ces examens. Si le suspect est une femme, c'est une femme qui l'examinera. Si c'est un homme, un homme l'examinera. Ce ne sont pas des médecins, mais ils font ces examens.

Le sénateur Grafstein a mentionné que nos services de police n'appliquent pas les mêmes règles d'une province à l'autre, à moins qu'il s'agisse de la GRC.

M. Preston: Oui. La même chose s'appliquerait aux services frontaliers des douanes canadiennes. Pour toute personne qui entre au Canada et qui passe par nos douanes, le processus serait exactement le même. Je n'ai pas à juger de la compétence de la police, mais il y a des normes à respecter pour ces examens. Ce n'est pas une question de précontrôle. Le problème se pose quand ces personnes essaient d'entrer au Canada, qu'il y ait eu précontrôle ou non. Ce seront toujours les autorités canadiennes qui s'en occuperont.

Le sénateur Whelan: Beaucoup de choses sont à la discrétion des agents des douanes, qu'ils soient Canadiens ou Américains. On dirait que tout dépend de la façon dont ils se sentent ce jour-là. S'ils sont de mauvaise humeur, ils ne devraient peut-être pas rentrer au travail.

Ma femme est née en Yougoslavie. Elle est d'origine allemande. Son passeport précise son lieu de naissance. Une fois, un douanier lui a dit: «Dites-moi quelque chose». Il voulait savoir si elle avait un accent. Elle vit au Canada depuis l'âge de neuf ans. Ma belle-soeur finlandaise était assise à côté d'elle, mais il ne lui a pas demandé de dire quelque chose pour voir si elle avait un accent finlandais.

Le sénateur Stewart: Il m'est arrivé la même chose, et le mot test était le nom d'une petite ville dans l'est de la Nouvelle-Écosse, Antigonish. Les douaniers demandaient: «Connaissez-vous cette ville?» Si quelqu'un répondait «Anti-GO-nish», d'autres questions suivaient.

Senator Whelan: They depend on the airline officials. They ask if you have a passport or visa or whatever.

Mr. Preston: The worry is when someone embarks on an aircraft to fly to North America. In the sense of making the airlines accountable, the cost of returning that individual is borne by the airline. Suppose someone flies to Canada and is refused for whatever reason. Suppose it turns out the person's documentation was not sufficient. The airline would then be obliged to return that person whence they came. The onus is on the agent who is accepting the person.

Senator Prud'homme: That is after five years in a refugee court.

Mr. Preston: No.

Senator Whelan: Is there anyone in the committee room from the American embassy or an American representative?

The Chairman: I am not in a position to answer that question.

Senator Stollery: Mr. Chairman, I was a Member of Parliament on December 1, 1972, when we brought to an end the rule that you could apply to become a landed immigrant from within Canada. It was a very big thing. I was an MP for the most multicultural constituency in the country, downtown Toronto.

For many years, I have followed the issue of the increased speed with which people can move around in this changing travelling environment. For some reason that I not aware of, many Americans from Chicago prefer to go through Toronto on their way to London, England. Consequently, when they return from London, they must come back to Toronto and be cleared by Canada's customs officers. As a result, they often miss their plane or have to catch a later flight because they have to then go and be cleared by the U.S. customs people. If they are U.S. citizens returning from overseas, there will probably be more questions about whether they bought anything, and so on.

To me, it seems unnecessary for persons from Chicago to have to go through two sets of customs in order to go home, simply because they take Air Canada from Heathrow. I have wondered about that.

I believe that the immigration system that was in place until December 1, 1972 was ended because of unscrupulous people and the unscrupulousness of certain travel agents. There was not much we could do about that except to say, "You cannot get on the plane in your airport of origin without showing your documentation." We have to show our passports, but people about whom they have suspicions are checked much more thoroughly than, for instance, someone who looks like who he says he is. There is no question that an unscrupulous person will make use of every trick in the book.

I recall from the debate on the green paper on immigration that the Americans were supposed to have 6 million illegal immigrants

Le sénateur Whelan: On compte sur les compagnies aériennes, qui demandent si l'on a un passeport ou un visa ou autre chose.

M. Preston: Le problème, c'est au moment où une personne monte dans un avion pour une destination nord-américaine. Pour responsabiliser les compagnies aériennes, on leur impose d'assumer le coût du renvoi des indésirables. Supposons qu'une personne prenne l'avion pour le Canada et qu'elle y soit refusée pour une raison ou une autre. Supposons que la personne n'ait pas eu les documents officiels nécessaires. La compagnie aérienne est alors obligée de ramener cette personne d'où elle vient. La responsabilité relève de l'agent qui laisse passer la personne.

Le sénateur Prud'homme: Ça, c'est après cinq ans d'audiences d'un tribunal des réfugiés.

M. Preston: Non.

Le sénateur Whelan: Y a-t-il un représentant américain dans la salle ou quelqu'un de l'ambassade des États-Unis?

Le président: Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, quand nous avons abrogé la règle qui permettait à un résident du Canada de présenter une demande de statut d'immigrant reçu, le 1^{er} décembre 1972, j'étais député à la Chambre des communes. L'affaire a fait beaucoup de bruit. J'étais député de la circonscription la plus multiculturelle du pays, au centre-ville de Toronto.

Je m'intéresse depuis bien des années à ce phénomène qui fait que les déplacements de voyage sont de plus en plus rapides. Pour une raison que je ne connais pas, beaucoup d'Américains de Chicago préfèrent passer par Toronto pour aller à Londres. Ainsi, à leur retour, ils repassent par Toronto et sont contrôlés par les agents des douanes canadiens. Il arrive souvent qu'ils manquent leur avion parce qu'ils doivent ensuite se présenter à des agents des douanes américains. Si ce sont des citoyens américains qui rentrent après un voyage outremer, on leur posera probablement plus de questions à savoir s'ils ont acheté des choses, et ainsi de suite.

Il ne me semble pas nécessaire que des gens de Chicago doivent franchir deux postes de douanes pour rentrer chez eux simplement parce qu'ils prennent un avion d'Air Canada à Heathrow. Je m'interroge là-dessus.

Je crois qu'on a modifié le système d'immigration le 1^{er} décembre 1972 à cause du peu de scrupules de certains, comme des agents de voyage. Il n'y avait pas grand-chose qu'on puisse faire à part dire: «Vous ne pouvez pas monter à bord de l'avion sans montrer les papiers nécessaires». Il faut montrer son passeport, mais les gens qui sont suspects font l'objet de vérifications beaucoup plus attentives que, par exemple, une personne qui a l'air d'être ce qu'elle dit être. Il n'y a pas de doute que les gens qui n'ont pas de scrupules utiliseront tous les trucs existants.

Je me souviens que, au moment du débat sur le livre vert sur l'immigration, on disait que les Américains avaient 6 millions

then. I understand that they supposedly still have millions. No one knows how many there are.

Is there a plan for preclearance the other way? Why is it only a one-way street?

Mr. Preston: That is a good question. There are several reasons for the one-way street. There are a large number of airports in the United States. In the opposite direction, we have customs and immigration facilities at all our major airports, but the Americans do not. The American airports, Toronto notwithstanding, are somewhat larger. The advantage to us in preclearing into the United States is that we have a small number of airports of origin funnelling into a much larger number of sites in the U.S. At the opposite end, if you look at this as a "Y" shape, you have a large number of airports in the United States funnelling into a smaller number here, all of which have customs and immigration facilities.

The pressure has not been there to do it from the other side because you would need fairly vast coverage in the United States. We would need to position large numbers of Canadian officers in the United States to achieve what they can achieve by putting a few officers in seven airports in Canada for preclearance purposes.

Senator Stollery: I do not go to the U.S. that often, but wherever you come from, you must go through the same line-up when you get to Toronto. It is becoming a massive operation. If you have several 747s coming in from Europe at the same time as people coming from holidays in Florida or the Caribbean, it is a massive and troubling ordeal, if you happen to be a businessman. You get caught up with 1,000 other people.

I understand you cannot put it in Pittsburgh, but it seems to me that it would not be hard to find three or four airports where a good percentage of that traffic originated.

Mr. Preston: The Americans have suggested Anchorage, which is a curiosity to us. Perhaps more realistically, San Francisco has potential as a first site for preclearance in the United States.

Under the preclearance agreement of 1974, criteria were set out for when one would introduce preclearance, but we certainly do not want to put Canadian preclearance officers into airports in the United States if the volumes do not justify it. That is an issue. We have been asked to consider a proposal to open up preclearance sites in the United States.

I should add one other point about what is happening with respect to U.S. airports. Not only do we have the funnel effect, but also now, as a result of Open Skies, we are getting more direct flights into a great number of U.S. airports, which has facilitated things. In the past, you used to have to go through hubs in the United States. I suppose, in part, the logic of having preclearance sites in the U.S. would be that you had U.S. hubs. That would mean someone would have to fly to that hub to get into Canada to take advantage of preclearance. I think the answer to the question of why there are not more preclearance sites in the United States is related to that as well. The more we open up flights to the

d'immigrants illégaux. Si j'ai bien compris, ils en ont encore des millions, personne ne sait exactement combien.

Envisage-t-on de faire des précontrôles dans l'autre sens? Pourquoi serait-ce une procédure à sens unique?

M. Preston: C'est une bonne question. Il y a plusieurs raisons pour que ce soit une procédure à sens unique. Il y a beaucoup d'aéroports aux États-Unis. Par contre, nous avons des installations de douanes et d'immigration à tous nos grands aéroports, ce que les Américains n'ont pas. Les aéroports américains sont un peu plus gros, exception faite de celui de Toronto. L'avantage du précontrôle vient du fait que nous avons peu d'aéroports, ce qui crée un effet d'entonnoir, les voyageurs partant vers un beaucoup plus large éventail d'endroits aux États-Unis. Dans le sens contraire, on se trouve à avoir une circulation en «Y», un grand nombre d'aéroports américains amenant les gens dans un beaucoup plus petit nombre d'aéroports ici, tous dotés d'installations de douanes et d'immigration.

Il ne serait pas très logique de faire la même chose en sens contraire, parce qu'il faudrait étendre ces services sur un très grand nombre d'emplacements aux États-Unis. Il faudrait poster un très grand nombre d'agents canadiens aux États-Unis pour qu'ils puissent en faire autant que quelques agents postés dans sept aéroports du Canada à des fins de précontrôle.

Le sénateur Stollery: Je ne vais pas si souvent aux États-Unis, mais d'où qu'on vienne, il faut toujours faire la file en arrivant à Toronto. C'est en train de devenir énorme. Si plusieurs 747 arrivent d'Europe en même temps à une époque où des voyageurs reviennent de voyage en Floride ou dans les Antilles, cela devient une terrible épreuve pour un homme d'affaires. Il doit attendre son tour avec 1 000 autres personnes.

Je comprends qu'on ne peut pas instaurer ce service à Pittsburgh, mais il me semble que ce ne serait pas difficile de trouver trois ou quatre aéroports par où transite un bon pourcentage de ces voyageurs.

M. Preston: Les Américains ont suggéré Anchorage, un objet de curiosité pour nous. Il serait peut-être plus réaliste de penser à San Francisco en tant que premier site de précontrôle aux États-Unis.

Des critères avaient été établis dans l'entente de 1974 sur le précontrôle pour l'établissement de tels services, mais nous ne voulons certainement pas placer des agents de précontrôle aux États-Unis si l'achalandage ne le justifie pas. C'est l'un des facteurs. On nous a demandé d'envisager d'installer des services de précontrôle aux États-Unis.

J'ajoute un autre point concernant les aéroports américains. Il n'y a pas seulement l'effet d'entonnoir. À la suite de la déréglementation, nous avons plus de vols directs vers un grand nombre d'aéroports américains, ce qui a facilité les choses. Par le passé, il fallait transiter par ces centres névralgiques aux États-Unis. Il aurait été logique à ce moment-là d'avoir des services de précontrôle aux États-Unis en raison de ces centres. Maintenant, il faudrait passer par ces centres avant d'entrer au Canada pour profiter de ces services. Je pense que c'est aussi un peu pour cela qu'il n'y a pas plus de précontrôle aux États-Unis. Plus nous avons de vols à destination des États-Unis, plus nous

United States, the more direct flights there can be here, and the less inconvenience of having to clear in Canada.

Senator Stollery: I would have thought that La Guardia would be a natural for a preclearance in the U.S. A massive number of Canadians go through there every day.

Senator Di Nino: There is a piece of legislation that is principally to create an opportunity for the clearance, if you wish, of intransit passengers.

Mr. Preston: No. This bit of legislation relates to all preclearance.

Senator Di Nino: I understand that, but we seem to be hung up on the issue of intransit passengers and the problems that that may or will create.

Mr. Preston: Those are the questions from members, yes.

Senator Di Nino: Let us say you are travelling from Hong Kong to Vancouver en route to the U.S., or travelling from Heathrow to Toronto and then to the U.S. Could you tell us where the differences would be, or where problems would be created, if any, by changing from a step-one clearance in Canada and a step-two clearance in these hubs, where we now have preclearance, essentially? Where are we really creating differences from what exists today? What are those differences?

Mr. Preston: Let us take the case of someone flying in from Hong Kong to Vancouver and going on, say, to Los Angeles or going on to Chicago. One difference would be that less time would be required in the Vancouver airport. Under the current system, they come in, they deplane, and they go to customs and immigration and clear their bags. They are now in Canada. Then they go down the hall and enter into an entirely different country and start all over again and go through another process. This preclearance, in effect, short circuits that process. There is a big time difference. They can go directly into a U.S. preclearance, which means that they can make shorter connection times in Canada to go on to the United States.

Senator Di Nino: Other than that, how are we as Canadians affected legally or practically?

Mr. Preston: I do not understand the question.

Senator Di Nino: Some of the questions have dealt with the application of Canadian law and then the application of U.S. law. I say it does not make any difference. You are going through the Canadian law, and then the American law is applied. If you skirt one of them, you will save some time. As my colleague says, and as I have heard some other colleagues suggest, a problem may be created by the application of U.S. law to a particular passenger, or for that passenger in transit to the U.S., which may create a further problem for us. That is what I do not understand.

Mr. Preston: What you have, in effect, under the one-stop approach is that you are getting both clearances at the same time when you go to preclearance. The Americans have a limited

avons de vols directs, et moins cela pose de problèmes d'effectuer les contrôles au Canada.

Le sénateur Stollery: J'aurais cru que La Guardia s'imposerait naturellement comme site de précontrôle aux États-Unis. Un très grand nombre de Canadiens transitent par cet aéroport tous les jours.

Le sénateur Di Nino: Il existe une mesure législative qui vise essentiellement à offrir la possibilité d'installer des services de contrôle, si l'on veut, pour les passagers en transit.

M. Preston: Non. Cette disposition a trait à toute forme de précontrôle.

Le sénateur Di Nino: Je comprends cela, mais on dirait qu'on ne va pas plus loin que la question des passagers en transit et des problèmes que cela pourrait créer.

M. Preston: C'est le sens des questions des membres du comité, oui.

Le sénateur Di Nino: Disons que vous voyagez de Hong Kong à Vancouver, à destination des États-Unis, ou encore que vous allez de Heathrow à Toronto à destination des États-Unis. Pouvez-vous nous dire quelle serait la différence, ou quels problèmes cela pourrait créer, le cas échéant, si l'on changeait le système du précontrôle au Canada suivi d'un contrôle dans les grands centres américains, là où nous avons actuellement des services de précontrôle? Quelles différences cela ferait-il par rapport au système actuel? Où se situeraient ces différences?

M. Preston: Prenons le cas de quelqu'un qui prend l'avion de Hong Kong à Vancouver à destination de Los Angeles ou Chicago. L'une des différences serait que cela prendrait moins de temps à l'aéroport de Vancouver. Avec le système actuel, les voyageurs arrivent, descendent de l'avion, passent les douanes et l'immigration et subissent les contrôles. Alors ils sont au Canada. Ils suivent le corridor, entrent dans un autre pays et recommencent tout le processus. Le précontrôle permet de court-circuiter le processus. Cela prend beaucoup moins de temps. Les voyageurs peuvent se rendre directement à un site de précontrôle aux États-Unis. Ainsi, ils n'ont pas besoin d'autant de temps pour faire la correspondance au Canada.

Le sénateur Di Nino: Mis à part cette facette de la chose, quelles sont les conséquences légales ou pratiques pour les Canadiens?

M. Preston: Je ne comprends pas la question.

Le sénateur Di Nino: Certaines questions ont porté sur l'application du droit canadien, puis sur l'application du droit américain. Selon moi, cela ne fait aucune différence. On respecte les exigences du droit canadien, puis il faut faire de même pour le droit américain. Si l'on évite une partie de la procédure, on économise du temps. Comme le disait mon collègue, et d'autres de mes collègues en ont parlé aussi, l'application du droit américain peut créer un problème pour un passager particulier en transit vers les États-Unis, ce qui peut ensuite créer un problème pour nous. C'est ce que je ne comprends pas.

M. Preston: En faisant toute la procédure en une fois, les deux contrôles se font en même temps, au moment du précontrôle. Les Américains ont des pouvoirs limités. Le point à retenir, c'est

authority. The important point here is that they can only administer their customs and immigration. They can only question whether the goods that you have can be taken legally into the United States. Do the plants that you have — well, actually you are not supposed to have plants at all, but do they have bugs that they do not want in the United States? That is what the Americans can do.

When it comes to other questions of law, Canadian law would apply. You are on Canadian soil. The individual must be processed in accordance with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. If that person is creating a criminal offence and is on Canadian soil, Canadian law should deal with him. In effect, you are sort of telescoping it all into one particular place. In the old days, if the criminal law had been detected at Canadian customs, it would have been dealt with through the Canadian criminal process.

Senator Di Nino: Other than saving time, what other considerations are there?

Mr. Preston: I am hesitating on this question. I am trying to look to see whether there are any other considerations. The principal thing is saving time.

Senator Di Nino: I agree. Let me ask the question in a different way. Why are we doing this? What is the genesis of this legislation?

Mr. Preston: There are a few things, one of which is the sheer volume of traffic. Given the Canadian Charter of Rights and Freedoms, given that we would assert that Canadian criminal law would apply to U.S. officers operating in Canada, the notion here is that through this process, we are clarifying that. We are clarifying the limits of what the U.S. may or may not do in Canada. We have had a number of publicized events in the media concerning the conduct of U.S. officers. This will define what those officers may and may not do. It will make clear that the Canadian Charter of Rights and Freedoms applies. It gives us the rationale for handling the training of the Americans to ensure that they understand our position, so that they do not offend against our Charter of Rights and Freedoms. I would say that the principal thing this does is bring a certain amount of certainty or clarity to what Americans may or may not do on Canadian soil.

Senator Di Nino: It says what they can do in Canada in their role as immigration and customs officers for the U.S.A.

Mr. Preston: In their purpose of clearing people into the United States.

Senator Di Nino: Clearing or preclearing?

Mr. Preston: Preclearing. I stand corrected. They are preclearing people before they arrive in the United States. One could argue that, since that is where the people intend to go, the Americans are perfectly logical in asking that their officers, who are processing those people for entry to the U.S., be enabled to apply a limited set of laws — namely, the conditions of entry to the United States.

qu'ils ne peuvent administrer que leurs douanes et leurs services d'immigration. Tout ce qu'ils peuvent demander, c'est si les biens que vous rapportez peuvent entrer légalement aux États-Unis. Ils peuvent demander si les plantes que vous rapportez — même si vous n'êtes pas censé rapporter de plantes du tout — ont des parasites indésirables aux États-Unis. Voilà ce que peuvent faire les Américains.

Pour les autres questions de droit, c'est le droit canadien qui s'applique. Cela se passe en sol canadien. La personne doit être traitée conformément à la Charte canadienne des droits et libertés. Si cette personne commet une infraction criminelle en sol canadien, l'infraction doit être traitée selon le droit canadien. En fait, on téléscopie toutes les procédures en un même lieu. Autrefois, si l'on constatait une infraction aux douanes canadiennes, on appliquait le processus pénal du Canada.

Le sénateur Di Nino: À part l'économie de temps, quels autres avantages y a-t-il?

M. Preston: J'hésite à ce sujet. J'essaie de voir s'il y en a d'autres. Le principal avantage, c'est l'économie de temps.

Le sénateur Di Nino: D'accord. Je poserai la question autrement. Pourquoi faisons-nous cela? Quelle est l'origine de cette mesure?

M. Preston: Divers facteurs entrent en cause, notamment l'achalandage très dense. En raison de la Charte canadienne des droits et libertés, et comme c'est le droit criminel canadien qui s'appliquerait aux agents américains travaillant au Canada, la situation est plus claire avec ce processus. On définit ainsi les paramètres de ce que les Américains peuvent faire ou non au Canada. Les médias ont rapporté un certain nombre d'incidents relatifs à la conduite des agents américains. Cette mesure définira ce que ces agents peuvent faire et ne peuvent pas faire. Cela établit l'application de la Charte canadienne des droits et libertés. Cela fournit les motifs nécessaires à la formation des Américains afin de nous assurer qu'ils comprennent notre situation et qu'ils n'enfreignent pas notre Charte des droits et libertés. Je dirais que le principal avantage de cette mesure, c'est qu'elle assure un certain degré de certitude ou de clarté concernant ce que les Américains peuvent faire et ne peuvent pas faire en sol canadien.

Le sénateur Di Nino: Cette mesure précise ce qu'ils peuvent faire au Canada en tant qu'agents d'immigration et des douanes des États-Unis.

M. Preston: Aux fins du contrôle des voyageurs à destination des États-Unis.

Le sénateur Di Nino: Du contrôle ou du précontrôle?

M. Preston: Du précontrôle, vous avez raison. Ces agents font un précontrôle des voyageurs avant qu'ils entrent aux États-Unis. On pourrait dire que, comme c'est aux États-Unis que les voyageurs s'en vont, les Américains sont parfaitement logiques dans leurs demandes voulant que leurs agents des douanes soient habilités à appliquer un certain nombre de lois — au moins en ce qui concerne les conditions d'entrée aux États-Unis.

Senator Di Nino: Then it is for convenience and is likely saving not only time but tax dollars in Canada.

Mr. Preston: Absolutely, because, of course, you do not involve Canada's Customs Border Services since you are clearing people who are going to the United States.

Senator Di Nino: It is also for the benefit of those in transit. It would save them time. Moreover, the legislation will ensure that there is no misunderstanding with respect to the authority and the responsibilities that the Canadian immigration and customs officers have and the U.S. immigration and customs officers have; is that correct?

Mr. Preston: That is correct.

Senator Di Nino: Have you heard any objection so far, other than what you have heard from us here? Is there a hole here that we have not seen yet?

Mr. Preston: This is a bit like never mentioning in a baseball game the fact that the pitcher is pitching a no hitter. At the risk of tempting fate here, I can say that there has been a surprising lack of criticism of this. We provided this to immigration lawyers, who have generally been very critical of the government with regard to the rights of travellers and protection for immigrants, but, although in fact they been critical of the government in the past, we have not heard from them on this. So the answer is no, we have not heard criticism.

Senator Di Nino: Am I correct that the list of questions that you read for us that would be asked of anyone entering the U.S. would be exactly the same whether that person had gone through Canadian customs and immigration or not?

Mr. Preston: In the main, yes. We did this in the context of the Charter of Rights, and we also had the advice of Revenue Canada Customs Border Services on what sorts of information they would ask for in the conduct of their duties.

Senator Di Nino: Are we creating an extra burden for those people who are in transit? That is my real question.

Mr. Preston: No, there is no extra burden, because this information is provided to the ticketing agent. This is information that is provided as a matter of course. The burden, if any, is on the airlines, as the legislation points out. It is the airlines that have the obligation to provide the information. They have an obligation to provide to customs in advance the information they receive from the traveller.

Senator Di Nino: I do not think I asked the question properly. When someone today goes into Vancouver from Hong Kong, he goes through Canadian customs and that is finished. Then that person may go through U.S. customs. You read a list of information that the U.S. customs officer is authorized to inquire about.

Le sénateur Di Nino: C'est donc pour des raisons pratiques, et pas seulement pour économiser du temps. On économise aussi l'argent du Canada.

M. Preston: Absolument. Évidemment, les services canadiens de douanes ne seraient pas utilisés puisque les voyageurs contrôlés s'en vont aux États-Unis.

Le sénateur Di Nino: C'est aussi pour le bien de ceux qui sont en transit, qui économiseront du temps. En outre, cette loi garantira qu'il n'y a pas de malentendu quant aux pouvoirs et responsabilités respectifs des agents d'immigration et des douanes du Canada et de leurs homologues américains. Est-ce bien cela?

M. Preston: Tout à fait.

Le sénateur Di Nino: Avez-vous entendu des objections jusqu'à maintenant, à part ce que nous vous avons dit ici? Existe-t-il une faille que nous n'avons pas encore vue?

M. Preston: C'est un peu comme si, au sujet d'une partie de baseball, on ne mentionnait jamais qu'il s'agissait d'une partie sans coup sûr. Au risque de tenter le sort, je peux vous dire qu'il y a eu étonnamment peu de critiques. Nous avons soumis la mesure à des avocats spécialistes de l'immigration qui sont généralement très critiques à l'endroit du gouvernement quant aux droits des voyageurs et à la protection des immigrants mais, même s'ils ont critiqué par le passé, nous n'avons pas entendu parler d'eux sur cette question. La réponse est donc non, nous n'avons pas entendu de critiques.

Le sénateur Di Nino: Ai-je raison si je dis que les questions que vous nous avez lues et qui seraient posées à quiconque veut entrer aux États-Unis seraient exactement les mêmes, que la personne ait passé ou non par les services canadiens de douanes et d'immigration?

M. Preston: Essentiellement, oui. Nous avons préparé cette liste en tenant compte de la Charte des droits et suivant les conseils des Services frontaliers des douanes de Revenu Canada concernant le type d'information que désireraient obtenir les douaniers dans l'exercice de leurs fonctions.

Le sénateur Di Nino: Sommes-nous en train de créer une procédure supplémentaire pour les gens en transit? C'est le vrai sens de ma question.

M. Preston: Non, il n'y a pas de procédure supplémentaire, parce que cette information est fournie à l'agent qui remet le billet d'avion. Cette information est fournie de toute façon. S'il y a une procédure supplémentaire, elle est à la charge des compagnies aériennes, comme la loi le précise. Ce sont les compagnies aériennes qui doivent fournir l'information. Elles sont tenues de fournir d'avance aux douanes l'information que leur donne le voyageur.

Le sénateur Di Nino: Je crois que je n'ai pas bien posé ma question. Aujourd'hui, quand quelqu'un arrive à Vancouver de Hong Kong, il franchit les douanes canadiennes et c'est tout. Cette personne peut ensuite se diriger vers les douanes américaines. Vous nous avez lu une liste de renseignements que l'agent des douanes américain a le droit de demander.

Mr. Preston: No, it is not quite like that. This is information that is provided in advance of the arrival of the flight. Let us suppose the flight is out of Tokyo. The air carrier and the agent, in the course of booking that ticket for the person, provide a certain amount of information. You know from the way the ticketing has been done whether it has been paid for by cash. To take another item from the list, you will know where the destination is. That all applies. The carrier knows that information and provides that information in advance on passengers arriving in the flight.

The advantage therein is that the customs officers can look at this information and say, "We are not interested in any of the people on this flight." You get into circumstances that have been alluded to before. Although this is preclearance originating in Canada, there are circumstances where they wave the flight through. There is very little questioning whatsoever, because the U.S. officers, like Canadian officers, are only interested in targeting high-risk passengers. The objective is to allow people who are clearly a very low risk to go straight through.

Senator Di Nino: This piece of legislation is not affecting that. That is the same as it would be without this piece of legislation.

Mr. Preston: No, because this provides that, as part of the process of entering into the United States, the air carriers would provide the information to the U.S. authorities. The alternative is not to go through intransit preclearance but to go through Canadian customs on the way. That is the way it is done now. Under the old system, someone would come through our Canadian customs; so there would be a second screening of the people after they arrived at the U.S. customs.

The Chairman: Senator Di Nino, I thought of two other benefits in addition to the ones you mentioned. Presumably, the existence of this preclearance into the United States will mean more business for airlines based in Canada. In addition, it opens up Toronto as a mid-continental port of entry into the United States.

Senator Di Nino: With what benefit, if they are just going through?

The Chairman: It is a big airport with lots of shops, but we will not get into that.

Mr. Preston: The benefits are to the carriers. The person has a choice. They can fly on an American carrier and fly directly into the United States or they can fly on a Canadian airline and fly through Canada. They will choose on the basis of the most direct routing or competitive fares. This just levels the playing field.

Senator Prud'homme: I have a question about intransit preclearance. What if the Americans refuse to let you in, for whatever reason, even though you are only transiting Miami en route to South America? Senator Stollery would know how difficult it is to get to Latin America or South America from here. We are like prisoners. So you go to the United States, in transit,

M. Preston: Ce n'est pas comme ça que ça se passe. Cette information est fournie avant l'arrivée de l'avion. Supposons que le vol part de Tokyo. Le transporteur aérien et l'employé qui a émis le billet d'avion fournissent un certain nombre de renseignements. On sait si les billets ont été payés comptant. On connaît aussi, pour prendre un autre élément de la liste, la destination des voyageurs. Tout cela s'applique. Le transporteur a tous ces renseignements concernant les passagers à bord de l'avion et il les fournit d'avance.

L'avantage découle du fait que les agents de douanes peuvent examiner ces renseignements et dire: «Nous ne sommes pas intéressés à accueillir aucun de ces passagers.» Vous vous retrouvez alors dans les situations que certains ont décrites un peu plus tôt. Bien que le précontrôle soit effectué au Canada, dans certains cas, on laisse les avions poursuivre leur trajet. Très peu de questions sont posées, car les agents américains, tout comme les agents canadiens, ne tentent de repérer que les voyageurs à risque élevé. L'objectif consiste à admettre les gens qui, de toute évidence, présentent peu de risques.

Le sénateur Di Nino: Le projet de loi ne touche pas à cet aspect de la question. La procédure serait la même sans ce projet de loi.

M. Preston: Non, parce que le projet de loi prévoit que, dans le cadre du processus d'admission des voyageurs aux États-Unis, les transporteurs aériens doivent fournir ces renseignements aux autorités américaines. L'autre solution consisterait pour les voyageurs qui ne font que transiter par le Canada à se présenter non pas à la zone de précontrôle en transit, mais aux douanes du Canada. C'est ainsi que les choses se passent actuellement. Selon l'ancien système, les voyageurs se présentent aux douanes du Canada. Il y a donc un deuxième contrôle de ces gens à leur arrivée aux États-Unis.

Le président: Sénateur Di Nino, j'ai pensé à deux autres avantages, en plus de ceux que vous avez mentionnés. Vraisemblablement, le précontrôle des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis fera grimper le chiffre d'affaires des transporteurs aériens du Canada. De plus, Toronto devient au centre du continent un point d'entrée vers les États-Unis.

Le sénateur Di Nino: Quel sera l'avantage si les voyageurs ne font que transiter?

Le président: Il s'agit d'un grand aéroport, avec beaucoup de boutiques, mais nous n'aborderons pas cette question.

M. Preston: Ce seront les transporteurs qui profiteront des avantages. Le voyageur a le choix. Il peut prendre un avion américain et se rendre directement aux États-Unis ou il peut prendre un avion canadien et transiter par le Canada. Il choisira le trajet le plus direct ou le meilleur prix. Cela uniformise les règles du jeu.

Le sénateur Prud'homme: Je voudrais poser une question au sujet du précontrôle en transit. Qu'arrive-t-il si les Américains refusent de vous laisser entrer dans leur pays, pour une raison quelconque, même si vous ne faites que transiter par les États-Unis à destination de l'Amérique du Sud? Le sénateur Stollery sait à quel point il est difficile de se rendre en Amérique

towards anywhere else you want to go. Let us say you are refused by the preclearing in Montreal or Toronto. When you are in transit, you are not going to the United States.

Mr. Preston: The problem is that as long as you land in the United States, the Americans have the right to determine who can be there, even in transit. Suppose that flight arrived directly in Miami and they were going on to Latin America. The same thing would apply. They could refuse them entry.

The Chairman: It makes no difference in that case.

Mr. Preston: It makes no difference to what?

The Chairman: In other words, having preclearance in Montreal or Toronto is not a disadvantage over the present arrangement.

Mr. Preston: No. In fact, I have just been told that the Miami transit lounge, to answer that question directly, has a sterile area so they can go on into Latin America and not be subject to U.S. customs.

Senator Robichaud: You do not go through customs at all.

Senator Andreychuk: Yes, you do.

The Chairman: Honourable senators, clearly, we cannot get the answers to all of our questions this evening. I have names on my second-round list, but time does not permit us to deal with that tonight. May I suggest that we try to get the record of this meeting and study it. I suspect that there are answers in the testimony that already has been given that will be helpful to all of us as we shape our second round of questions.

Another problem, which occurred to me during the questioning, is whether there are interests, other than those represented here today, who would like to appear on this bill? We have had communication from some, but as far as we can ascertain, they all want to come here to support the enactment of the bill as it is now. If that is true, there is no point in hearing them. They will all say how good a bill it is, which will be simply repetitious. I will try to sort that out, if all members are agreed. Obviously, if a prospective witness wants to support the bill, and is not unhappy with it and is not proposing an amendment, then hearing that evidence would not be of great help to the committee.

Senator Andreychuk: I am still preoccupied with one point. If airlines are selling overseas tickets and travel agents are saying that one of the benefits of going through Vancouver is that you do not enter Canada but can simply go through the U.S. customs here, then that is an advantage. However, what will happen to them, and will they be told what will happen to them, if they fail, and are refused entry into the U.S.? Can the witnesses here answer that question? It is not so much a legal question; nor is it a matter of being opposed to the bill; but practical things must be put in

latine ou en Amérique du Sud à partir du Canada. Nous avons l'impression d'être des prisonniers. Donc, nous transitons par les États-Unis pour parvenir à la destination de notre choix. Supposons que, au poste de précontrôle de Montréal ou de Toronto, on vous refuse l'entrée aux États-Unis. Vous ne voulez que transiter par les États-Unis, non pas y séjourner.

M. Preston: Dès que vous atterrissez aux États-Unis, les Américains ont le droit de décider qui ils veulent accueillir chez eux, même parmi les voyageurs en transit. Prenons le cas des passagers à bord d'un vol direct vers Miami qui veulent se rendre en Amérique latine. La même chose s'applique. Les Américains peuvent leur refuser l'entrée dans leur pays.

Le président: Cela ne fait pas de différence dans un tel cas.

M. Preston: Cela ne fait pas de différence à quel niveau?

Le président: En d'autres mots, le précontrôle effectué à Montréal ou à Toronto ne comporte aucun inconvénient par rapport aux dispositions actuelles.

M. Preston: Non. En fait, pour répondre plus directement à la question, on vient de me dire que le salon de transit à Miami est doté d'une zone neutre, ce qui fait que les passagers peuvent se rendre en Amérique latine sans passer aux douanes américaines.

Le sénateur Robichaud: Vous ne passez pas aux douanes du tout.

Le sénateur Andreychuk: Oui, il le faut.

Le président: Honorables sénateurs, de toute évidence, nous ne pouvons obtenir des réponses à toutes nos questions ce soir. J'ai des noms pour la deuxième série de questions, mais, faute de temps, ces questions ne pourront être posées ce soir. Puis-je vous proposer de tenter d'obtenir copie du compte rendu de la séance d'aujourd'hui afin de pouvoir le consulter. J'ai l'impression que les témoins nous ont déjà fourni des réponses qui pourraient nous être utiles pour préparer la deuxième ronde de questions.

Pendant que les sénateurs questionnaient les témoins, il m'est venu à l'esprit un autre problème. Je me demandais si d'autres intervenants, autres que ceux qui étaient représentés aujourd'hui, voudraient venir nous livrer leur opinion sur ce projet de loi. Certains ont déjà communiqué avec nous, mais d'après ce que nous avons pu déterminer, ils veulent tous venir appuyer l'adoption du projet de loi sous sa forme actuelle. Si c'est le cas, je ne sais pas à quoi nous servirait de recueillir leur témoignage. J'essaierai de tirer les choses au clair, si tous les sénateurs sont d'accord. De toute évidence, si un témoin potentiel veut venir appuyer le projet, s'il n'a aucune réserve à formuler ni aucun amendement à proposer, je ne crois pas qu'il serait bien utile au comité de l'entendre.

Le sénateur Andreychuk: Il y a encore un point qui me préoccupe. Si les compagnies aériennes vendent des billets à l'étranger et les agents de voyage font valoir aux voyageurs qu'il leur est avantageux de transiter par Vancouver, parce qu'ils n'entrent pas vraiment au Canada, mais peuvent se présenter directement aux douanes américaines, alors, c'est avantageux. Toutefois, que leur arrivera-t-il et leur dira-t-on ce qui leur arrivera si on leur refuse l'entrée aux États-Unis? Les témoins qui sont présents peuvent-ils répondre à cette question? Ce n'est pas

place to make the bill work. If these witnesses can answer that question, then in my opinion we do not need to hear any further witnesses.

The Chairman: We will have these witnesses back, because I have two other senators on my list to ask questions, as well as yourself, Senator Andreychuk.

Senator Grafstein: I wish to correct the factual record of the witness. The witness said in response to Senator Whelan that the position with respect to section 110 was due to politicians south of the border.

Mr. Preston: Did I not say politicians both north and south? If not, I apologize. That would be a terrible oversight. Your colleague three chairs to the right was instrumental in this, as well as several other senators, including yourself.

Senator Grafstein: For purposes of the record, the Canadian-U.S. committee was quite proactive on that issue. It included senators, as well as members of the other place. They were proactive the day that legislation came before Congress, and its success was due, in large measure, to parliamentarians who persuaded congressmen that they should hoist it for a while.

Mr. Preston: My focus was on the fact that we had allies on the U.S. side, rather than on the fact that we, in Canada, were active in supporting it. Your point is very well taken.

The Chairman: I must explain what Senator Grafstein is up to. He is saying a word on behalf of the Canada-U.S. Parliamentary Group, in which he is an active member. He is telling us that you made an almost fatal error in not including him and the other Canadians on that group with U.S. senators and members of the House of Representatives.

Mr. Preston: I apologize.

The Chairman: Thank you very much. We will let you know when we need you again.

Honourable senators, our next witness is Mr. Roland Dorsay from Canadian Airlines International Ltd.

Mr. Dorsay, you heard the testimony. You have been attentive all afternoon. Do you support the legislation as it is now?

Mr. Roland Dorsay, Director, International and Regulatory Affairs, Canadian Airlines International Ltd.: Yes, senator, Canadian Airlines does support the bill fully as it stands.

The Chairman: Do you have any arguments to strengthen the case for sending this bill forward for Royal Assent?

Mr. Dorsay: I would be very happy to focus for a few moments on the commercial aspects of the bill. There has been

tellement que je veux soulever une question de droit ou m'opposer à ce projet de loi, mais il faut penser aux aspects pratiques de cette mesure législative. Si les témoins peuvent répondre à ma question, alors, à mon avis, nous n'avons pas besoin de recueillir d'autres témoignages.

Le président: Ces témoins reviendront devant le comité, car j'ai sur ma liste le nom de deux autres sénateurs qui veulent leur poser des questions, ainsi que vous, sénatrice Andreychuk.

Le sénateur Grafstein: Je tiens à corriger le témoin. Il a déclaré, en réponse à une question du sénateur Whelan, que la position concernant l'article 100 est attribuable aux dirigeants politiques américains.

M. Preston: N'ai-je pas parlé des dirigeants politiques des deux côtés de la frontière? Si je ne l'ai pas fait, je m'en excuse. C'est une omission incroyable. Votre troisième collègue à votre droite a beaucoup contribué au processus, à l'instar de plusieurs autres sénateurs, dont vous-mêmes.

Le sénateur Grafstein: Je tenais à préciser que le comité canado-américain s'est montré très proactif dans ce dossier. Ce comité est formé de sénateurs et de députés. Ils ont été proactifs lorsque le projet de loi a été présenté au Congrès américain et ont contribué, en grande partie, à convaincre les membres du Congrès américain de retarder l'adoption de cette mesure législative pendant un certain temps.

M. Preston: Je voulais surtout insister sur le fait que nous avions des alliés aux États-Unis plutôt que sur le fait que nous, au Canada, appuyions l'adoption du projet de loi. Vous avez raison de le mentionner.

Le président: Je dois expliquer où le sénateur Grafstein veut en venir. Il intervient au nom du groupe parlementaire Canada-États-Unis, dont il est un membre actif. Il veut nous faire comprendre que vous avez commis une erreur presque fatale en omettant de l'associer, lui et les autres Canadiens, au groupe de sénateurs américains et de membres de la Chambre des représentants.

M. Preston: Je m'en excuse.

Le président: Merci beaucoup. Nous vous ferons savoir lorsque nous aurons besoin de vous rencontrer de nouveau.

Honorable sénateurs, notre prochain témoin est M. Roland Dorsay, des Lignes aériennes Canadien International.

M. Dorsay, vous avez entendu les témoignages qui nous ont été livrés cet après-midi. Appuyez-vous le projet de loi sous sa forme actuelle?

M. Roland Dorsay, directeur, Affaires internationales et réglementaires, Lignes aériennes Canadien International Ltée: Oui, sénateur, les Lignes aériennes Canadien appuient sans réserve le projet de loi sous sa forme actuelle.

Le président: Avez-vous des arguments qui nous inciteraient davantage à adopter le projet de loi et à lui permettre de recevoir la sanction royale?

M. Dorsay: Je serais très heureux de prendre quelques instants pour aborder les aspects commerciaux du projet de loi. Certains

some expression of interest as to why this legislation is moving forward.

I wish to emphasize that for Canadian Airlines International Ltd. and the entire Canadian airlines industry, both preclearance and intransit preclearance are tremendously important to us. Preclearance and intransit preclearance simplify the process of travel across the U.S. border. The more simple it is and the more people who travel, the more generation there is of trade, travel and tourism.

The airline industry is changing dramatically. As anyone who reads the newspapers or travels a great deal would know, we are becoming increasingly a global business, as much involved in global networks as we are in the business of carrying passengers between Canada and other places.

Preclearance has traditionally been a substantial disadvantage to the Canadian airline industry. The reason for that is that, while it is a tremendous convenience to the consumer in terms of getting from Canada to the United States, it has in some respects stood in the way of the ability of Canada's airline industry to participate more actively in the very large U.S. market that we have to the south of us. Intransit preclearance removes that obstacle.

To put this in perspective, Canada's international aviation market represents about 1.5 per cent of the global aviation business; the U.S. international market represents about 30 per cent of the world's aviation business. Intransit preclearance gives to Canadian carriers the ability to participate much more extensively in that business. We see a tremendous upside opportunity for us in that we will be able to exploit the facilitation that comes with intransit preclearance.

Senator Robichaud: Will it mean cheaper rates for Canadians?

Mr. Dorsay: In a way, it will. The airline industry is a capital intensive business. Airports and airplanes are expensive. The unit cost of airports and airplanes goes down the more people travel. The more people going through your system, the lower the per-unit costs for the passenger and for the industry. If you can add 20 per cent to 40 per cent more passengers to your international flights because you are participating in the U.S. market, your unit costs come down.

The Chairman: Have you heard any objections to the bill?

Mr. Dorsay: None at all, sir; certainly not within the Canadian airline industry, where it is widely supported.

Senator Grafstein: Has the Canadian Bar Association reviewed this legislation? Normally any bill that has legal implications is also carefully vetted by the bar and the appropriate subcommittee of the bar. That is not the case here. It strikes me that that is a safety precaution we should adopt. Has the bar been consulted?

ont déjà expliqué pourquoi ils tenaient à ce que ce projet de loi soit adopté.

Pour les Lignes aériennes Canadien International et toute l'industrie canadienne du transport aérien, le précontrôle et le précontrôle en transit revêtent une importance cruciale, car ils facilitent les déplacements vers les États-Unis. Plus les déplacements sont simples, plus de gens voyagent, ce qui fait croître les échanges commerciaux, les déplacements et les activités touristiques.

Le secteur du transport aérien subit de grandes transformations. Comme tous ceux qui lisent les journaux ou qui voyagent beaucoup le savent, nous devenons de plus en plus une entreprise mondiale, qui s'intéresse tout autant aux réseaux internationaux qu'au transport des passagers entre le Canada et les pays étrangers.

Par le passé, le précontrôle a toujours grandement nui au secteur canadien du transport aérien. Cela s'explique par le fait que le précontrôle, même s'il est très commode aux yeux des consommateurs qui se rendent aux États-Unis à partir du Canada, a d'une certaine façon miné la capacité des transporteurs aériens canadiens d'être plus actifs sur le très vaste marché américain au sud de notre frontière. Le précontrôle en transit abolit cet obstacle.

Pour bien situer le contexte, disons que le transport aérien international assuré par les entreprises canadiennes représente environ 1,5 p. 100 du marché global, tandis que le transport aérien international assuré par les Américains représente environ 30 p. 100 du marché mondial. Le précontrôle en transit permet aux transporteurs canadiens d'aller chercher une plus grande part de ce marché. Les nouvelles dispositions nous offrent un avantage remarquable, car nous pourrions profiter de la procédure simplifiée qui découle du précontrôle en transit.

Le sénateur Robichaud: Cela signifie-t-il que les Canadiens pourront profiter de tarifs réduits?

M. Dorsay: D'une certaine façon, oui. Le secteur du transport aérien est une industrie de capital. Les aéroports et les avions coûtent cher. Le coût unitaire des aéroports et des appareils diminue lorsque le nombre de voyageurs augmente. Plus il y a de gens qui utilisent vos installations, moins le coût unitaire pour les passagers et pour l'industrie est élevé. Si le nombre de passagers sur les vols internationaux augmente de 20 à 40 p.100 à cause de la participation au marché américain, le coût unitaire baisse.

Le président: Avez-vous entendu des réserves au sujet de ce projet de loi?

M. Dorsay: Pas du tout, sénateur, certainement pas au sein du secteur canadien du transport aérien, où le projet de loi est très populaire.

Le sénateur Grafstein: L'Association du Barreau canadien a-t-elle examiné cette mesure législative? En général, tout projet de loi qui a des répercussions juridiques est examiné attentivement par le Barreau et par le sous-comité compétent du Barreau. Ce n'est pas le cas ici. Il me semble tout à coup que c'est une précaution que nous devrions prendre. Le Barreau a-t-il été consulté?

The Chairman: You are not addressing that question, I assume, to Mr. Dorsay, but to the previous witness, whom I have already excused.

Mr. Dorsay: The short answer is that I do not know.

Senator Whelan: Senator Prud'homme mentioned direct flights. Does Canadian Airlines not have direct flights to some countries in South America?

Mr. Dorsay: We have daily flights to Brazil, and those services extend to Argentina. We also have joint co-share arrangements to Santiago, Chile.

Senator Whelan: It never hurts to advertise.

Senator Andreychuk: Will you have to change your procedures by virtue of this? You will be telling passengers that they will be on Canadian soil, but they will not be going through Canadian immigration. However, if they fail, will they be subject to Canadian immigration?

Mr. Dorsay: We have already changed our procedures in a number of ways, although not precisely in that way.

At all of our offshore check-in locations, we put up signage in several languages — English, French and the local foreign language of the country — advising passengers of the intransit preclearance process and what is expected of them. We advise them that it is optional for them to participate in the process.

Senator Andreychuk: Will that include advertising this new service, which I think most people want? They want to get through fast, but there is the downside that, if they do not get through the process, they will not know what happens to them. Will you tell them what happens? Some people might have to go through twice.

Mr. Dorsay: Some people may have to go through twice, but at the moment, all who go through to the United States via Canada go through twice. For some, the procedure, in effect, would remain the same. For the large majority, it would be greatly simplified.

Senator Andreychuk: The consumer has the right to know the consequences of that procedure. Will that be specifically stated?

Mr. Dorsay: I believe it is stated on the signage that we provide at all of the foreign locations.

Senator Andreychuk: You will actually say that, if they do not get through U.S. customs, they will be subject to Canadian customs and immigration laws?

Mr. Dorsay: Yes, I believe that is what it says.

Senator Robichaud: What would a sterile intransit lounge do for your business? Would it do the same as preclearance?

Mr. Dorsay: A sterile intransit lounge is essentially an opportunity for passengers who are transiting Canada to have a place to stay while they are making their connecting flight. As in

Le président: J'imagine que vous n'adrez pas votre question à M. Dorsay, mais au témoin précédent que j'ai déjà remercié pour sa participation.

M. Dorsay: En bref, je ne sais pas.

Le sénateur Whelan: Le sénateur Prud'homme a mentionné les vols directs. Les Lignes Canadien International offrent-elles des vols directs vers des pays de l'Amérique du Sud?

M. Dorsay: Nous offrons des vols quotidiens vers le Brésil et ces services s'étendent jusqu'en Argentine. Nous avons aussi des partages de code avec Santiago, au Chili.

Le sénateur Whelan: La publicité ne fait jamais de tort.

Le sénateur Andreychuk: Ces nouvelles dispositions vous obligeront-elles à modifier vos procédures? Vous pourrez dire aux voyageurs qu'ils seront en sol canadien, mais n'auront pas à se présenter aux services canadiens d'immigration. Toutefois, s'ils ne peuvent poursuivre leur voyage, pourront-ils faire une demande d'immigration au Canada?

M. Dorsay: Nous avons déjà apporté un certain nombre de modifications à nos procédures, mais pas exactement dans ce sens.

À tous nos comptoirs d'enregistrement à l'étranger, nous avons affiché des avis dans plusieurs langues — en anglais, en français et dans la langue locale — pour informer les voyageurs de la procédure de précontrôle en transit et des mesures que nous nous attendons qu'ils prennent. Nous les avisons qu'ils ne sont pas obligés de suivre cette procédure.

Le sénateur Andreychuk: Ferez-vous de la publicité pour annoncer ce nouveau service, que la plupart des gens désirent obtenir? Ils veulent tous un contrôle rapide, mais il y a un inconvénient, car s'ils se voient refuser l'entrée aux États-Unis, ils ne sauront pas ce qui les attend. Leur direz-vous à quoi ils doivent s'attendre? Certains voyageurs devront subir deux contrôles.

M. Dorsay: Certaines personnes devront peut-être subir deux contrôles, mais pour l'instant, tous ceux qui se rendent aux États-Unis en transitant par le Canada subissent deux contrôles. Pour certains, la procédure demeurera inchangée. Pour la vaste majorité, elle sera simplifiée.

Le sénateur Andreychuk: Le consommateur a le droit de connaître les répercussions de cette procédure. Ces répercussions seront-elles clairement expliquées?

M. Dorsay: Je crois qu'elles le sont sur les avis affichés à tous nos comptoirs à l'étranger.

Le sénateur Andreychuk: Vous préciserez très clairement que, si les voyageurs sont refoulés par les agents de douanes américains, ils devront s'astreindre aux lois canadiennes en matière de douanes et d'immigration?

M. Dorsay: Oui, je crois que c'est ce qui figure sur les affiches.

Le sénateur Robichaud: Quelles répercussions aura une zone neutre pour les passagers en transit sur vos opérations? Les mêmes que le précontrôle?

M. Dorsay: Une zone neutre pour les passagers en transit est essentiellement un endroit où les voyageurs qui transitent par le Canada peuvent attendre leur vol de correspondance. Comme bien

many intransit operations at other international airports, it provides an opportunity for passengers to engage in duty-free purchases, and possibly to shower and refresh themselves en route. It is simply an available facilitation procedure.

Senator Robichaud: Would intransit preclearance not also attract Americans to use your airline?

Mr. Dorsay: Absolutely. With intransit preclearance, it becomes much more attractive for many Canadians to travel to third countries via Canada, but it is also particularly true for that very large number of Americans who are not originating their trips at cities with international airports. If you live, for example, in Buffalo, it is just as convenient under the right circumstances to go overseas via Toronto as it is to do so via Chicago; arguably it is more so, because U.S. airports tend to be more congested.

On the inbound trip, for many passengers it is much more convenient to go through the U.S. inspection process in Canada than it is to do so in the United States. If you have experienced entry into the United States at any of the major airports, such as Los Angeles, Miami, New York or Chicago, you know that you are likely facing long lines to get through the customs inspection process compared to doing so in Canada.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Dorsay.

Honourable senators, I propose that we adjourn our meeting. We will let the government witnesses know when we will need them again. I will try to ascertain if the other persons seeking to be witnesses are taking roughly the same position as Mr. Dorsay has enunciated. If so, I do not know that there is much point in asking, for example, people to come all the way from Vancouver.

Senator Whelan: We should get a letter from them.

The Chairman: Senator Whelan suggests that I ask them to write a letter describing their position. That is a good idea. The committee will do that.

The committee adjourned.

d'autres services en transit offert dans d'autres aéroports internationaux, cette zone permet aux passagers d'acheter des produits exempts de droits de douane et peut-être de prendre une douche et de se détendre avant de prendre l'avion. C'est simplement un service qui leur est offert.

Le sénateur Robichaud: Le précontrôle en transit n'encouragera-t-il pas aussi les Américains à utiliser les services de votre compagnie aérienne?

M. Dorsay: Absolument. Le précontrôle en transit plaira grandement à de nombreux Canadiens qui pourront se rendre dans un tiers pays en passant par le Canada, mais également à un très grand nombre d'Américains qui partent de villes qui ne sont pas dotées d'un aéroport international. Si vous vivez, par exemple, à Buffalo, il est tout aussi facile de voyager en passant par l'étranger, disons par Toronto, qu'en passant par Chicago; en fait, c'est souvent plus pratique, car les aéroports américains ont tendance à être plus congestionnés que les aéroports canadiens.

Dans le cas des voyages d'entrée, de nombreux voyageurs trouveront beaucoup plus pratique de subir l'inspection américaine au Canada qu'aux États-Unis. Si vous êtes déjà entré aux États-Unis par l'un de leurs grands aéroports, comme ceux de Los Angeles, de Miami, de New York ou de Chicago, vous savez que les files devant les comptoirs des agents de douanes sont beaucoup plus longues qu'au Canada.

Le président: Merci beaucoup, Monsieur Dorsay.

Honorables sénateurs, je propose de lever la séance. Nous informerons les témoins du gouvernement de la date à laquelle nous aurons besoin de les rencontrer de nouveau. Je tenterai de déterminer si la position des autres personnes qui veulent venir témoigner est sensiblement la même que celle que vient d'énoncer M. Dorsay. Si c'est le cas, je ne vois pas à quoi servirait de demander à des gens de Vancouver, par exemple, de se déplacer pour venir nous rencontrer.

Le sénateur Whelan: Vous devriez leur demander de vous envoyer une lettre.

Le président: Le sénateur Whelan suggère que je leur demande de m'envoyer une lettre dans laquelle ils expliqueraient leur position. C'est une bonne idée. C'est ce que fera le comité.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

David Preston, Director, U.S. Transboundary Division;

Susan Gardiner, Deputy Director, U.S. Transboundary Division;

Jacqueline Caron, Criminal Law, Privileges and Immunities Section;

David Harris, Legal Counsel, Justice Legal Services Division;

Neil MacIntosh, U.S. Transboundary Division.

From Canadian Airlines International Ltd.:

Roland Dorsay, Director, International and Regulatory Affairs.

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

David Preston, directeur, Relations transfrontalières avec les États-Unis;

Susan Gardiner, directrice adjointe, Relations transfrontalières avec les États-Unis;

Jacqueline Caron, Section du droit criminel, des privilèges et des immunités;

David Harris, conseiller juridique, Direction des services juridiques;

Neil MacIntosh, Direction des relations transfrontalières avec les États-Unis.

De Lignes aériennes Canadien International Ltée:

Roland Dorsay, directeur, Affaires internationales et réglementaires.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chair:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Wednesday, March 3, 1999
Tuesday, March 9, 1999
Wednesday, March 10, 1999

Le mercredi 3 mars 1999
Le mardi 9 mars 1999
Le mercredi 10 mars 1999

Issue No. 29

Fascicule n° 29

First and only meeting on:

Joint meeting with the House of Commons Standing
Committee on Foreign Affairs and International
Trade concerning nuclear disarmament issues

Première et seule réunion concernant:

Réunion conjointe avec le comité permanent de la
Chambre des communes sur les affaires
étrangères et le commerce international
sur la question du désarmement nucléaire

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart. *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Carney, P.C.	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
De Bané, P.C.	(or Kinsella (acting))
Di Nino	Stollery
Doody	Whelan, P.C.
Grafstein	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change of membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Corbin substituted for that of the Honourable Senator Robichaud (*March 8, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Carney, c.p.	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
De Bané, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
Di Nino	Stollery
Doody	Whelan, c.p.
Grafstein	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Corbin est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud (*le 8 mars 1999*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 4, 1999:

With the leave of the Senate

Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Butts:

The question being put in motion, it was adopted.

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to participate in a joint meeting with the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade on Wednesday, March 10, 1999, at 3:30 p.m. concerning nuclear disarmament issues: and

That the committee be empowered to permit coverage by electronic media of its proceedings will the least possible disruption of its hearings.

After debate.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 4 mars 1999:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Stewart propose, appuyé par l'honorable sénateur Butts,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à participer à une réunion conjointe avec le comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires étrangères et le commerce international, le mercredi 10 mars 1999 à 15 h 30, sur la question du désarmement nucléaire; et

Que le comité soit autorisé à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électronique, de manière à déranger le moins possible ses travaux.

Après débat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 3, 1999

(37)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:20 p.m., this day, in Room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (7).

Other senator present: The Honourable Senator Prud'homme, P.C. (1).

In attendance: Peter Berg and Julie Cusson, from the Library of Parliament.

The committee proceeded to study its future business.

It was agreed — That, in order for the committee to meet with the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade in a joint meeting Wednesday, March 10 at 3:30 p.m. that the Chairman seek advice from the Table on the process to follow and proceed on this matter.

It was agreed — That, concerning Bill S-22, An Act authorizing the United States to pre-clear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health, the committee hear representatives of the Canadian Bar Association, Wednesday next at 6:00 p.m. and that the Subcommittee on Agenda and Procedure decide on additional witnesses.

It was moved, by the Honourable Senator Andreychuk — That the following motion be adopted and that the Chairman present it in the Senate:

— That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorised to examine and report on Canada's policy and interests in Russia, Ukraine and the Caspian Sea region;

— That the committee have power to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of the said order of reference;

— That the committee have power to adjourn from place to place inside and outside Canada; and

— That the committee submit its final report no later than March 31, 2000 and that the committee retain all powers necessary to publicize the findings of the committee contained in the final report until April 22, 2000.

After debate,

The question being put on motion, it was resolved in the affirmative.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 3 mars 1999

(37)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à huis clos aujourd'hui, à 15 h 20, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Prud'homme, c.p. (1).

Également présents: Peter Berg et Julie Cusson, de la Bibliothèque du Parlement.

Le comité étudie ses travaux futurs.

Il est convenu — Que, pour que le comité puisse se réunir conjointement avec le comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes le 10 mars à 15 h 30, le président demande conseil aux greffiers au Bureau sur la façon de procéder à ce sujet.

Il est convenu — Que, concernant le projet de loi S-22, Loi autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments et de santé des plantes et des animaux à l'égard des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis, le comité entende des représentants de l'Association du Barreau canadien, mercredi prochain à 18 heures, et que le sous-comité du programme et de la procédure décide des autres témoins à faire comparaître.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk — Que la motion suivante soit adoptée et présentée au Sénat par le président:

— Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, la politique et les intérêts du Canada en Russie, en Ukraine et dans la région de la mer Caspienne;

— Que le comité soit autorisé à retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin pour aider le comité à donner suite à cet ordre de renvoi;

— Que le comité soit autorisé à voyager au Canada et à l'étranger; et

— Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 mars 2000 et qu'il obtienne toutes les autorisations nécessaires pour rendre publiques les conclusions de son rapport jusqu'au 22 avril 2000.

Après discussion,

La question, mise aux voix, est adoptée.

It was moved the Honourable Di Nino, That the following motion be adopted and that the Chairman present it in the Senate.

— That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorised to examine and report on possible reforms to the International Monetary Fund, especially in its economic and financial surveillance activity and its lending practices, and on other international financial and trade developments;

— That the committee have power to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of the said order of reference;

— That the committee have power to adjourn from place to place inside and outside Canada; and

— That the committee submit its final report no later than March 31, 2000 and that the committee retain all powers necessary to publicize the findings of the committee contained in the final report until April 22, 2000.

After debate.

The question being put on motion, it was resolved in the affirmative.

At 4:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, March 9, 1999

(38)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 6:15 p.m., this day, in Room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Doody, Grafstein, Losier-Cool, Stewart (9).

Other senator present: The Honourable Senator Prud'homme, P.C. (1).

In attendance: Peter Berg and Julie Cusson, from the Library of Parliament.

The committee proceeded to study its future business.

Mr. Jim Lee of the Library of Parliament gave a briefing on Nuclear Disarmament issues in preparation for the Joint Committee meeting with the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade.

Il est proposé par l'honorable sénateur Di Nino — Que la motion suivante soit adoptée et présentée au Sénat par le président:

— Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les réformes possibles du Fonds monétaire international, surtout son activité de surveillance économique et financière et ses pratiques d'octroi de prêts, ainsi que d'autres réalités nouvelles dans les domaines financier et commercial sur la scène internationale;

— Que le comité soit autorisé à retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin pour donner suite à cet ordre de renvoi;

— Que le comité soit autorisé à voyager au Canada et à l'étranger; et

— Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 mars 2000 et qu'il obtienne toutes les autorisations nécessaires pour rendre publiques les conclusions de son rapport jusqu'au 22 avril 2000.

Après discussion,

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 9 mars 1999

(38)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à huis clos aujourd'hui, à 18 h 15, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Doody, Grafstein, Losier-Cool et Stewart (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Prud'homme, c.p. (1).

Également présents: Peter Berg et Julie Cusson, de la Bibliothèque du Parlement.

Le comité étudie ses travaux futurs.

M. Jim Lee, de la Bibliothèque du Parlement, fait un exposé sur la question du désarmement nucléaire en vue de la réunion conjointe du comité avec le comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes.

At 7:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 10, 1999
(39)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met in a joint session with the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade at 3:30 p.m., this day, in Room 253-D, Centre Block, the Joint Chairmen, the Honourable John B. Stewart and Mr. Bill Graham, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Stewart and Whelan, P.C. (9).

Other senators present: The Honourable Senators Johnson, Kroft, Kelleher, P.C., Prud'homme, P.C., and Spivak (5).

Members of the House of Commons Committee present: Assadourian, Augustine, Bachand, Beaumier, Finestone, P.C., Graham, Guay, Martin, Mills, Penson, Reed, Robinson, Sauvageau and Speller (14).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg, Julie Cusson and Jim Lee.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 4, 1999, the committee met on nuclear disarmament issues.

WITNESSES:

From the Middle Powers Initiative:

Thomas Graham, Ambassador and President of Lawyers Alliance for World Security;

Robert McNamara, Former U.S. Defence Secretary;

General Lee Butler, Former Commander-in-Chief of U.S. Defence;

Dr. Thomas Graham, Director of International Security Programs, Rockefeller Foundation.

Mr. Graham, Mr. McNamara, General Butler and Dr. Graham made opening statements and answered questions.

At 5:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 19 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 10 mars 1999
(39)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, conjointement avec le comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, dans la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart et de M. Bill Graham (*présidents*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, DeBané, c.p., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Stewart et Whelan, c.p. (9).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Johnson, Kroft, Kelleher, c.p., Prud'homme, c.p., et Spivak (5).

Membres du comité de la Chambre présents: Assadourian, Augustine, Bachand, Beaumier, Finestone, c.p., Graham, Guay, Martin, Mills, Penson, Reed, Robinson, Sauvageau et Speller (14).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Peter Berg, Julie Cusson et Jim Lee.

Conformément à son ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 mars 1999, le comité étudie la question du désarmement nucléaire.

TÉMOINS:

De l'Initiative des puissances moyennes:

Thomas Graham, ambassadeur et président de la Lawyers Alliance for World Security;

Robert McNamara, ancien secrétaire à la Défense des États-Unis;

Le général Lee Butler, ancien commandant en chef du Secrétariat à la défense des États-Unis;

M. Thomas Graham, directeur des programmes de sécurité internationale, Fondation Rockefeller.

MM. Graham, McNamara, Butler et Graham font une déclaration et répondent aux questions.

À 17 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 10, 1999

[English]

The Joint Chairman (Senator John B. Stewart (Antigonish — Guysborough, Lib.)): Honourable senators and members of the House of Commons, this is a joint meeting of the foreign affairs committees of our two houses.

The document that has been circulated is a House of Commons document. It is entitled *Canada and the Nuclear Challenge*. It was prepared over a period of many months under the leadership of Bill Graham, chair of the committee.

My suggestion is that since this is a House of Commons report, and since many members of the House of Commons committee who participated in the preparation of the report are here, we should insist that the House of Commons take the lead in this meeting, at least initially. When senators wish to address questions to our honoured witnesses, I will see their hands.

Before I turn this over to Bill Graham, I want to say that we in the Senate committee are very pleased that our distinguished witnesses have found it possible to be in Ottawa this day. We are most interested in what they have to say on what is for all of us a most important topic.

The Joint Chairman (Mr. Bill Graham (Toronto Centre — Rosedale, Lib.)): In welcoming our witnesses, I would like to draw to the attention of members, of course, and the public watching this on television, the fact that this is a meeting with the Middle Powers Initiative to discuss the contents of our report, "Canada and the Nuclear Challenge: Reducing the Political Value of Nuclear Weapons for the Twenty-first Century."

To sum up the conclusions of that report, very briefly, the international community was correct 30 years ago when it recognized that the only way to deal in the long term with the complex challenge of nuclear weapons was through the type of compromise eventually embodied in the non-proliferation treaty, which includes a commitment to eventually eliminating nuclear weapons. We have to do all we can to support this treaty and the regime built up around it.

That is the fundamental principle of this report, and within it there are many details that seek to address the application of that fundamental principle.

We are very lucky to have with us today four individuals who have been kind enough to tell us that they would like to come and support the basic conclusions of the report through the Middle Powers Initiative.

First, I would like to say how glad we are to welcome Mr. McNamara — he served as defence secretary under presidents Kennedy and Johnson, and was there at the time of the Cuban missile crisis and Vietnam — to speak to the actual possibility. Of the people in this room, apart from General Lee Butler, he is perhaps the only one who had the actual opportunity to have the responsibility for the use of nuclear weapons.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 10 mars 1999

[Traduction]

Le coprésident (le sénateur John B. Stewart (Antigonish — Guysborough, Lib.)): Honorables sénateurs et députés de la Chambre des communes, nous assistons à une réunion conjointe des comités des affaires étrangères des deux Chambres.

Le document qui vous a été distribué, un rapport de la Chambre des communes, s'intitule: *Le Canada et le défi nucléaire*. Fruit de nombreux mois de travail, il a été préparé sous la direction de Bill Graham, président du comité.

Comme il s'agit d'un rapport de la Chambre, et puisque bon nombre des membres du comité qui ont participé à sa préparation sont présents, nous devrions donner la priorité aux députés, du moins dans un premier temps. Je donnerai la parole aux sénateurs qui souhaitent poser des questions aux témoins.

Avant de céder la parole à Bill Graham, je tiens à dire que les membres du comité sénatorial sont très heureux que nos éminents témoins aient été en mesure de venir à Ottawa, aujourd'hui. Il nous tarde d'entendre ce qu'ils ont à dire sur un sujet que nous jugeons d'une importance capitale.

Le coprésident (M. Bill Graham (Toronto Centre — Rosedale, Lib.)): Tout en souhaitant la bienvenue à nos témoins, j'aimerais indiquer aux membres du comité et, bien entendu, aux personnes qui suivent le débat à la télévision, que nous nous réunissons aujourd'hui avec des représentants de l'Initiative des puissances moyennes pour discuter de notre rapport, lequel s'intitule: «Le Canada et le défi nucléaire: réduire l'importance politique de l'arme nucléaire au XXI^e siècle.»

Pour résumer brièvement les conclusions du rapport, la communauté internationale a eu raison de dire, il y a 30 ans, que la seule façon de relever le complexe défi de l'armement nucléaire à long terme, c'était au moyen des compromis qui ont fini par être englobés dans le traité de non-prolifération des armes nucléaires, en vertu duquel les pays signataires s'engageaient à éliminer, à la longue, les armes nucléaires. Nous devons tout faire pour assurer l'application de ce traité et du régime qui en découle.

Ce principe sert de fondement au rapport qui, lui, propose divers moyens d'en assurer l'application.

Nous avons la chance d'avoir avec nous aujourd'hui quatre personnes qui ont accepté de venir nous expliquer pourquoi l'Initiative des puissances moyennes appuie les conclusions fondamentales du rapport.

D'abord, nous avons le grand plaisir d'accueillir M. McNamara, qui a été secrétaire de la défense sous les présidents Kennedy et Johnson, et qui était présent lors de la crise cubaine des missiles et de la guerre du Vietnam. Mis à part le général Lee Butler, il est peut-être la seule personne à avoir eu une véritable responsabilité en ce qui concerne l'utilisation des armes nucléaires.

Second, we have Ambassador Thomas Graham, who has served in a number of senior diplomatic posts but was the special representative of President Clinton for arms control, non-proliferation, and disarmament.

Third, we have with us General Lee Butler, who served in a number of senior U.S. military positions, retiring as commander of U.S. strategic command with the responsibility for all nuclear deterrent forces.

As you will recall, members, General Butler was good enough to write to the committee.

We've reproduced, General Butler, as you know, a copy of your letter calling upon the committee to take up the challenge of this and reach beyond the bounds of conventional thinking. I hope, sir, you will agree that we sought to do that in the report and achieved and met your challenge.

Finally, we have with us Dr. Thomas Graham, who is with the Rockefeller Foundation. He has been instrumental in educating the public and helping in this area.

They are joined by Senator Roche, who, as we all know, has been an inspiration in matters of nuclear disarmament in our country.

Gentlemen, welcome before the joint committee. I would perhaps ask if you would be good enough to restrict your comments to around ten minutes each in your introductions, because then we would have time for questions. I know the members will be very anxious to question you.

Mr. McNamara, will you be the one to lead off?

You will find, by the way, that the microphones go on automatically. You do not have to touch the button. That is one of the few technological things we have that work around here, actually.

Voices: Oh, oh

Mr. Thomas Graham, Member, United States Delegation, Middle Powers Initiative: Mr. Chairman, I think it is good that it all goes automatically; otherwise, I might push the wrong button.

Voices: Oh, oh.

The Joint Chairman (Mr. Graham): We'll ask you to leave the room if you do that.

Mr. Graham: You are wise.

Mr. Chairman, I first would like to mention that I have here a letter written to me from General Andrew J. Goodpaster, former Supreme Allied Commander in Europe, military assistant to President Eisenhower, and commandant of West Point.

In this letter, at my request, he addresses your report and makes comments on it. He attaches to his letter a paper that he himself prepared on the general subject of the report.

Deuxièmement, nous accueillons l'ambassadeur Thomas Graham, qui a occupé plusieurs postes supérieurs au sein du corps diplomatique. Il a été le représentant spécial du président Clinton pour le contrôle des armes nucléaires, la non-prolifération et le désarmement.

Troisièmement, nous accueillons le général Lee Butler, qui a occupé divers postes supérieurs au sein forces armées américaines, dont celui de commandant en chef du commandement stratégique des États-Unis. Il avait alors la responsabilité de toutes les forces de dissuasion nucléaire.

Si vous vous souvenez bien, le général Butler a fait parvenir une lettre au comité.

Nous avons reproduit, général Butler, une copie de votre lettre dans laquelle vous invitez le comité, dans son étude, à aller au-delà des limites de la pensée conventionnelle. J'espère que vous conviendrez avec nous que c'est ce que nous avons essayé de faire dans ce rapport.

Enfin, nous accueillons M. Thomas Graham, de la Fondation Rockefeller, qui a déployé beaucoup d'efforts pour sensibiliser le public à cette question.

Les témoins sont accompagnés du sénateur Roche qui, comme nous le savons tous, a fourni au Canada de précieux conseils dans le domaine du désarmement nucléaire.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue devant le comité mixte. Je vous demanderais de limiter votre intervention à une dizaine de minutes pour que nous puissions avoir du temps pour la discussion. Je sais que les membres attendent avec impatience de vous poser des questions.

Monsieur McNamara, allez-vous prendre la parole en premier?

Vous allez constater, en passant, que les microphones s'allument automatiquement. Il n'est pas nécessaire d'appuyer sur le bouton. En fait, c'est l'une des seules innovations technologiques qui fonctionnent ici.

Des voix: Oh, oh.

M. Thomas Graham, membre, délégation américaine de l'Initiative des puissances moyennes: Monsieur le président, c'est une bonne chose que les micros s'allument automatiquement. Autrement, je risquerais d'appuyer sur le mauvais bouton.

Des voix: Oh, oh.

Le coprésident (M. Graham): Nous allons vous demander de sortir si vous faites cela.

M. Graham: C'est une sage décision.

Monsieur le président, je tiens d'abord à dire que j'ai ici une lettre du général Andrew J. Goodpaster, ancien commandant suprême allié en Europe, adjoint militaire du président Eisenhower et commandant de West Point.

Dans sa lettre, il commente, à ma demande, votre rapport, et m'envoie un document qu'il a lui-même préparé à ce sujet.

If there is no objection, I would like to enter this letter and the attached paper by General Goodpaster into the record of this meeting.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you very much, Ambassador Graham. We will have that circulated to the members.

Mr. Graham: It is an honour to be invited to address this joint meeting of these two distinguished committees on the subject of the report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, entitled *Canada and the Nuclear Challenge: Reducing the Political Value of Nuclear Weapons for the Twenty-first Century*.

The standing committee, in this report, has made an important contribution to the security of Canada, the security of the United States, the NATO allies, and the entire world community. This report addresses one of the central issues for international peace and stability in the years that lie ahead.

Nuclear weapons were given an exceedingly high political value during the Cold War. The Cold War passed into history nearly a decade ago, and yet this high political value remains.

For example, the Prime Minister of India, after the nuclear weapons test last May, said in effect that India is a big country now that they have the bomb.

That is not the kind of psychology we want to encourage if the nuclear non-proliferation treaty regime is to succeed.

Many states see a direct link between the status of a country and whether or not it possesses nuclear weapons. To paraphrase the 1991 NATO Strategic Concept document, nuclear weapons are the "essential link" between North America and Europe, the "supreme guarantor" of NATO security, and "unique" to peace.

If we, as the world community, do not find a way to reduce the political significance of nuclear weapons, and if we cannot break the link between the status of a country and possession of nuclear weapons, the long-term viability of the nuclear non-proliferation treaty, the NPT, will be in serious jeopardy. These weapons will simply be too attractive politically, and the 1945-era technology on which they are based too simple, for many states in the world to continue to forswear them. Widespread nuclear proliferation is the likely result.

The NPT regime is indeed in trouble. In 1995, at the time of the indefinite extension of the NPT, to which Canada contributed greatly, the NPT parties, including the nuclear weapon states, committed themselves to a statement of principles and objectives for non-proliferation that called for, among other things, vigorous pursuit of nuclear weapon reductions.

This statement was an integral part of the extension decision, yet we are likely to reach the 2000 review conference with no further progress in negotiated nuclear weapon reductions.

Si vous n'y voyez pas d'objection, j'aimerais consigner, aux fins du compte rendu, la lettre de même que le document du général Goodpaster.

Le coprésident (M. Graham): Merci beaucoup, monsieur Graham. Nous allons distribuer cette lettre aux membres du comité.

M. Graham: C'est un honneur pour moi d'avoir été invité à comparaître devant ces deux comités distingués pour discuter du rapport qu'a préparé le comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, lequel s'intitule: *Le Canada et le défi nucléaire: Réduire l'importance politique de l'arme nucléaire au XXI^e siècle*.

Le comité permanent, dans ce rapport, a apporté une contribution importante à la sécurité du Canada, des États-Unis, des alliés de l'OTAN, de l'ensemble de la communauté internationale. Ce rapport traite d'une question qui revêt un intérêt capital pour la paix et la sécurité internationales dans les années à venir.

On a accordé beaucoup d'importance politique à l'armement nucléaire au cours de la guerre froide. Bien que celle-ci ait pris fin il y a une dizaine d'années, on continue toujours de le faire.

Par exemple, le premier ministre de l'Inde a déclaré, à la fin des essais nucléaires entrepris par son pays, en mai dernier, que l'Inde était une grande puissance maintenant qu'elle possédait la bombe.

Il faut à tout prix éviter ce genre d'attitude si nous voulons que le traité de non-prolifération des armes nucléaires soit un succès.

De nombreux pays estiment qu'il existe un lien direct entre le statut d'un pays et le fait de posséder ou non l'arme nucléaire. Pour paraphraser le concept stratégique adopté en 1991 par l'OTAN, les armes nucléaires constituent un «lien essentiel» entre l'Amérique du Nord et l'Europe, le «garant suprême» de la sécurité de l'OTAN, un outil «indispensable» à la paix.

Si la communauté internationale ne trouve pas un moyen de réduire l'importance politique des armes nucléaires, si elle ne parvient pas à briser le lien qui existe entre le statut d'un pays et la possession de l'armement nucléaire, la viabilité à long terme du traité de non-prolifération des armes nucléaires, le TNP, sera sérieusement compromise. Ces armes seront jugées trop importantes sur le plan politique, et leur technologie, qui date des années 45, trop simple, pour que de nombreux pays acceptent d'y renoncer. Il s'ensuivra donc une propagation des armes nucléaires.

Le TNP connaît de sérieuses difficultés. En 1995, lors de l'élargissement du traité, le Canada ayant joué un rôle déterminant à ce chapitre, les parties au TNP, y compris les États dotés de l'arme nucléaire, ont adopté une déclaration de principes en matière de non-prolifération, déclaration en vertu de laquelle elles s'engageaient à poursuivre vigoureusement leurs efforts de réduction des armes nucléaires.

Cette déclaration faisait partie intégrante de la décision d'élargir le traité. Or, nous sommes à l'aube de la conférence d'examen prévue pour l'an 2000, et aucun progrès n'a été réalisé au chapitre des réductions négociées des armes nucléaires.

As well, as a central underpinning of the now permanent NPT, the five nuclear weapon states, pursuant to a resolution of the United Nations Security Council, committed themselves never to use or to threaten to use nuclear weapons against non-nuclear-weapon states party to the NPT, now some 181 countries — virtually the entire world.

The only exception to this commitment was if one of those states attacked a nuclear weapon state in alliance with another nuclear weapon state. There was no exception for chemical or biological weapons. This commitment, referred to as a “negative security assurance,” was found to be legally binding by the World Court the next year in its 1996 decision, yet this commitment is potentially challenged by the NATO first-use option.

So how do we strengthen the NPT regime, our principal defence against the most serious threat that faces us? How do we reduce the political value of nuclear weapons?

The report of the standing committee has shown the way with its 15 recommendations. Beyond this, it is imperative for the five nuclear weapon states to move to levels of nuclear weapons as low as possible, consistent with security and stability.

START II is stalled in the Duma. It may never come into force. The United States and Russia needed to move past START II and attempt to negotiate an agreement to a reduction to, say, 1,000 strategic weapons, a level the Russians soon will be at anyway, for financial reasons. This agreement could contain a commitment to a further reduction to 1,000 total weapons.

Once this level is reached, the stage would be set for a five-power negotiation to ensue, which would address the arsenals of the five nuclear weapon states, with account taken of India, Pakistan, and Israel.

An appropriate end point of the negotiation could be 300 weapons each for the United States and Russia; 50 each for the United Kingdom, France and China; and India, Pakistan, and Israel going to zero, joining the NPT, but retaining their fissile material on their territories, under International Atomic Energy safeguards — as did South Africa — as a hedge against failure of the agreement.

This would be the residual level until the world has changed sufficiently to permit the negotiation of a treaty on the prohibition of nuclear weapons.

However, there is a second part to this effort to reduce the political value of nuclear weapons. The five nuclear weapon states should agree to limit the role of nuclear weapons to the core deterrence function of simply deterring their use by others. Nuclear weapons should not be given other roles, such as deterring chemical and biological weapons, either overtly or implicitly. To do so would be at least inconsistent with, and likely would be a violation of, the centrally important 1995 negative

De plus, et il s’agit là d’un principe fondamental du traité de non-prolifération, qui est maintenant permanent, les cinq États dotés de l’arme nucléaire se sont engagés, conformément à une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, à ne jamais utiliser, ou menacer d’utiliser, l’arme nucléaire contre les parties au traité qui ne possèdent pas d’armes nucléaires. Cela représente quelque 181 pays—soit pratiquement tous les pays du monde.

Seule exception à la règle: l’arme nucléaire sera utilisée si un de ces pays s’allie avec un autre État doté de l’arme nucléaire pour attaquer un État possédant des armes nucléaires. Aucune exception ne s’applique à l’utilisation des armes chimiques ou biologiques. La Cour internationale a statué, en 1996, que cet engagement liait les parties. Or, il est remis en question par le droit de l’OTAN de recourir en premier aux armes nucléaires.

Donc, comment pouvons-nous renforcer le TNP, notre principal outil de défense contre la menace la plus sérieuse à laquelle nous sommes exposés? Comment pouvons-nous réduire l’importance politique des armes nucléaires?

Le rapport du comité permanent nous montre la voie à suivre avec ses 15 recommandations. De plus, il est essentiel que les cinq États dotés d’armes nucléaires réduisent le plus possible la taille de leurs arsenaux, conformément aux principes de sécurité et de stabilité.

Le traité START II n’a pas encore été ratifié par la Douma. Il se peut qu’il n’entre jamais en vigueur. Les États-Unis et la Russie doivent poursuivre le processus au-delà du START II et négocier une entente en vue de ramener leurs ogives stratégiques à 1 000, par exemple, un niveau que les Russes vont bientôt atteindre de toute façon pour des raisons d’ordre financier. Cette entente pourrait prévoir l’engagement de réduire davantage le nombre d’armes et de ramener l’arsenal total à 1 000.

Une fois ce niveau atteint, les cinq États dotés de l’arme nucléaire pourraient entreprendre des négociations en vue de réduire leurs arsenaux, en tenant compte de ceux l’Inde, du Pakistan et d’Israël.

On pourrait s’entendre, dans le cadre de ces négociations, sur les niveaux suivants: 300 ogives et pour les États-Unis et pour la Russie; 50 dans le cas du Royaume-Uni, de la France et de la Chine respectivement. L’Inde, le Pakistan et Israël n’auraient droit à aucune arme. Ils adhéreraient au traité, mais conserveraient les matières fissiles se trouvant sur leurs territoires en vertu de garanties données par l’Agence internationale de l’énergie atomique — comme l’a fait l’Afrique du Sud — pour se protéger en cas d’échec de l’entente.

C’est le seuil résiduel qui serait autorisé, et ce, jusqu’à ce que le monde ait suffisamment évolué pour permettre la négociation d’un traité sur l’interdiction des armes nucléaires.

La réduction de l’importance politique de l’armement nucléaire comporterait toutefois un deuxième volet. Il faudrait que les cinq États possédant l’arme nucléaire acceptent de reléguer les armes nucléaires à leur fonction essentielle, c’est-à-dire dissuader les autres de recourir au nucléaire. L’arme nucléaire ne devrait pas servir à décourager l’utilisation d’armes chimiques ou biologiques, que ce soit directement ou indirectement. Un tel geste irait à tout le moins à l’encontre, en plus de constituer vraisemblablement

security assurances, which support the NPT, and to which I referred earlier. This means the five nuclear weapon states should declare they would not be the first to use nuclear weapons in future conflicts.

Generally in this regard, the language I referred to earlier in the 1991 NATO Strategic Concept document seems singularly out of place. It extols the value of nuclear weapons rather than downplays their significance. It contributes to the high political value of nuclear weapons, and hopefully will be revised at the April summit.

Beyond this, of the greatest current importance in the effort to lower the political value of nuclear weapons and strengthen the NPT regime would be for NATO to decide to limit the role of nuclear weapons to the core deterrence function of deterring their use by others — in other words, a pledge by NATO that it will not be the first to introduce nuclear weapons into future conflicts, that it will adopt a no-first-use policy.

The rationale for the current policy of retaining the option to use nuclear weapons first — the conventional strength of the Warsaw Pact — has long since passed into history. Hopefully, on the concept of a NATO policy of no-first-use, there will be a commitment to a serious study by NATO as part of a review to commence after the April summit.

Widespread nuclear weapon proliferation would place security beyond the reach of any nation. No amount of retaliatory power will protect human civilization from the miscalculations, accidents, and misdeeds that nuclear arms, in the hands of many, would make possible. The prevention of nuclear weapon proliferation must be our highest priority.

In the report of the standing committee, Canada has shown us the way toward the road we must follow. I commend all of the 15 recommendations, and I hope the Government of Canada, to the extent possible, will decide to act upon them.

Mr. Robert S. McNamara, Member, United States Delegation, Middle Powers Initiative: I am very grateful to you for your invitation to present my views to the Government of Canada on the report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. The report lies before you, entitled "Canada and the Nuclear Challenge: Reducing the Political Value of Nuclear Weapons for the Twenty-first Century."

In a word, I believe the report is superb, absolutely superb, and I strongly support each of its 15 recommendations.

In particular, I urge that you act to implement recommendation 15. I will read it:

The committee recommends that the Government of Canada argue forcefully within NATO that the present re-examination and update as necessary of the Alliance Strategic Concept should include its nuclear component.

Above all else, it should include that nuclear component, but I would go further and suggest that the NATO review should

une violation, des assurances de sécurité négatives données en 1995, qui servent de fondement au TNP, et auxquelles j'ai fait allusion plus tôt. Les cinq États possédant des armes nucléaires devraient déclarer qu'ils n'auraient pas recours en premier aux armes nucléaires au cours de nouveaux conflits.

À cet égard, les principes que j'ai mentionnés plus tôt et qui sous-tendent le concept stratégique adopté par l'OTAN en 1991 semblent plutôt désuets. Ils mettent l'accent sur la valeur des armes nucléaires alors qu'ils devraient chercher à la réduire. Ils contribuent à renforcer l'importance politique des armes nucléaires. Cette politique, espérons-le, sera réexaminée au cours du Sommet qui doit avoir lieu en avril.

L'OTAN pourrait contribuer à cet effort de réduction et renforcer le TNP en reléguant les armes nucléaires à leur fonction essentielle, c'est-à-dire dissuader les autres de recourir au nucléaire. Autrement dit, l'OTAN pourrait s'engager à ne pas avoir recours en premier aux armes nucléaires en cas de conflit.

La politique actuelle, soit l'option d'utiliser les armes nucléaires en premier — la force conventionnelle des pays membres du Pacte de Varsovie — n'a plus sa raison d'être. En ce qui concerne le concept de non-utilisation en premier des armes nucléaires, il est à espérer que l'OTAN s'engagera à l'examiner sérieusement dans le cadre du processus de révision qu'elle doit entreprendre à la suite du Sommet d'avril.

Aucun pays ne pourrait aspirer à la sécurité si on ne faisait rien pour empêcher la propagation des armes nucléaires. Aucune arme de riposte ne pourrait protéger l'humanité contre les erreurs de calcul, les accidents et les méfaits que les armes nucléaires, laissées entre les mains de nombreux pays, pourraient causer. La non-prolifération des armes nucléaires doit constituer notre principale priorité.

Le Canada nous a indiqué la voie à suivre dans le rapport du comité permanent. J'appuie les 15 recommandations qui ont été formulées, et j'espère que le gouvernement du Canada décidera, dans la mesure du possible, de les mettre en oeuvre.

M. Robert S. McNamara, membre, délégation américaine, Initiative des puissances moyennes: Je suis très heureux d'avoir été invité à exposer au gouvernement du Canada mes vues sur le rapport du comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. Vous avez le rapport devant vous. Il s'intitule: «Le Canada et le défi nucléaire: Réduire l'importance politique de l'arme nucléaire au XXI^e siècle.»

En un mot, ce rapport est superbe, absolument superbe, et j'appuie fermement chacune de ses 15 recommandations.

De façon plus précise, je vous encourage à donner suite à la recommandation 15, qui se lit comme suit:

Le comité recommande que le gouvernement du Canada fasse valoir avec vigueur au sein de l'OTAN que le réexamen du concept stratégique de l'Alliance et son actualisation, le cas échéant, devraient comprendre sa composante nucléaire.

Il est vrai que la composante nucléaire devrait faire partie de cet examen. Toutefois, j'irais encore plus loin et je proposerais que

examine specific alternatives to the present policy of nuclear deterrence.

NATO's policy provides for first use of nuclear weapons under certain circumstances. It opposes the de-alerting procedures, referred to in recommendation 5 of the report, and it does not support recommendation 6. It states:

...the nuclear-weapon States to demonstrate their unequivocal commitment to enter into and conclude negotiations leading to the elimination of nuclear weapons.

The recommendation of the report, particularly when supplemented by my proposals to strengthen them, run directly counter to current U.S. nuclear policy. Therefore, I see no chance whatsoever that those recommendations will be accepted by NATO, unless Canada, at a minimum, obtains the full, unqualified backing of the majority of NATO's other non-nuclear-weapon states.

With their strong support, buttressed by a skilful public education campaign conducted in the major print and electronic media, before and during NATO's 50th anniversary celebrations in Washington in April, it might be possible to persuade the three NATO nuclear powers — Britain, France, and the United States — to permit a study of the type you propose to be undertaken.

In the few minutes remaining to me, I'll try to explain very briefly why I urge that action leading to the ultimate elimination of nuclear weapons be initiated immediately. In sum, initiation of the use of nuclear weapons by NATO would be militarily unnecessary, morally wrong, and politically indefensible, and yet maintenance of that capability carries with it enormous risks — enormous risks; literally the destruction of nations.

I recognize that most political scientists and security experts oppose introducing moral considerations into discussions of international relations and defence policy. I'll admit that in many situations those moral considerations provide ambiguous guidance, at best, but surely the human race, and in particular your nation and mine, should be prepared to accept that it is totally immoral — totally immoral — for one nation, no matter what the provocation, to believe it, through its leader, acting alone, has the right to initiate action that will destroy another nation.

Would it not be even more morally unacceptable if such actions by one belligerent would destroy not only the other belligerent but through the spread of radioactive fallout non-belligerent nations across the globe as well? And yet that would have been the result — we shouldn't close our eyes to this — if either Russia or NATO had implemented the nuclear strategy that each had followed for 40 years. Certainly it was being followed during my seven years as Secretary of Defence. It will be the result if NATO implements its current NATO strategy, a strategy supported today, as I understand it, by Canada.

L'OTAN examine également des solutions de rechange précises à la politique actuelle de dissuasion nucléaire.

La politique de l'OTAN prévoit le recours en premier aux armes nucléaires dans certaines circonstances. Elle rejette le concept de la levée de l'état d'alerte des forces nucléaires, concept qui est exposé à la recommandation 5 du rapport, de même que le principe énoncé à la recommandation 6. Le rapport précise en outre que le gouvernement doit encourager:

...les États dotés de l'arme nucléaire à démontrer leur engagement non équivoque à entamer et à conclure des négociations sur l'élimination de ces armes.

Les recommandations du rapport, assorties des mesures que je propose pour les renforcer, vont directement à l'encontre de la politique nucléaire actuelle des États-Unis. Par conséquent, je ne vois pas comment l'OTAN pourrait accepter ces recommandations, à moins que le Canada n'obtienne, et il s'agit là d'un minimum, l'appui entier et absolu de la majorité des autres États membres de l'OTAN ne possédant pas l'arme nucléaire.

Grâce à cet appui et à une campagne de sensibilisation habile menée dans les principaux journaux et médias électroniques, avant et pendant les célébrations marquant le 50^e anniversaire de l'OTAN, célébrations qui doivent avoir lieu à Washington, en avril, il serait possible de convaincre les trois puissances nucléaires de l'OTAN — la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis — de donner le feu vert à l'examen que vous proposez.

Dans les quelques minutes qui me restent, je vais essayer de vous expliquer brièvement pourquoi les intervenants doivent prendre sans tarder des mesures qui tendent à l'élimination finale des armes nucléaires. En résumé, le recours aux armes nucléaires par l'OTAN serait perçu comme un geste inutile sur le plan militaire, moralement condamnable et politiquement indéfendable. Or, le maintien de cette option présente des risques énormes — je dis bien énormes; soit la destruction des nations.

La plupart des politologues et des experts des questions de sécurité voient d'un mauvais oeil que l'on soulève les considérations morales dans les discussions sur les relations internationales et les politiques de défense. Je dois avouer que, dans bien des cas, ces considérations offrent tout au plus une ligne de conduite ambiguë. J'ose cependant croire que l'humanité jugerait totalement immoral qu'une nation puisse croire qu'elle a, quelle que soit la provocation, le droit, par son seul dirigeant, de déclencher une action susceptible d'en détruire une autre.

Et ne serait-il pas encore plus inacceptable sur le plan moral qu'une telle action, de la part d'un belligérant, détruise non seulement son ennemi mais aussi, par les retombées radioactives qui en résultent, d'autres nations qui n'ont rien à voir avec le conflit. Et pourtant — ne jouons pas à l'autruche —, c'est ce qui se serait passé si la Russie ou le Royaume-Uni avait donné suite à sa stratégie nucléaire des 40 dernières années. Elle était certes encore en vigueur durant les sept années où j'étais secrétaire de la Défense. C'est encore ce qui se produirait si l'OTAN mettait en oeuvre sa stratégie actuelle, une stratégie qui, si j'ai bien compris, a l'appui du Canada actuellement.

Moving beyond moral considerations, the NATO study should include a detailed examination of the military utility of nuclear weapons and of the off-setting military risks of their use. I believe such a study would support the conclusion that, as Ambassador Graham said, we should move back to a non-nuclear world.

In support of that statement, I want to make three points. First, there is the experience of the Cuban missile crisis, and in particular what we've learned about it 30 years after the event. The experience of that crisis and what we learned about it recently makes it clear beyond any doubt that so long as we and the other great powers possess large inventories of nuclear weapons, we will face the risk of their use, and we will face the risk of destruction of nations.

Second, that risk is no longer, if it ever was, justifiable on military grounds. Proponents of nuclear weapons have produced only one plausible scenario for initiating their use, and that is the situation where there is no prospect of retaliation. That means it is against either a non-nuclear state or one so weakly armed as to permit the user to have full confidence in his nuclear force's capability to achieve a totally disarming first strike.

But even in such circumstances — For example, even when we, the U.S., were in dire and desperate straits during the Korean War, at a time when China and North Korea had no nuclear weapons and Russia only a limited number, we did not use them.

I think the conclusion is clear. The military utility of nuclear weapons, as Tom Graham said a moment ago, is limited. It is limited to deterring one's opponent from their use, and if one's opponent doesn't have the nuclear weapons, there is no military use for them.

Third, in recent years — and I want to emphasize this; I doubt your press has covered it, because certainly ours has not — there is been a dramatic change in the thinking of leading western security experts, both military and civilian, regarding the military utility of nuclear weapons.

Although certainly not yet a majority, a significant number of senior military security experts and senior civilian security experts are expressing views very similar to those you heard from Ambassador Graham and are hearing from me.

Because of considerations such as I have expressed, I am quite confident that a thorough review of NATO's nuclear strategy would be fully supported by senior security experts in the United States and Britain, and even by several in France.

Experts who would support such a review and the conclusions along the lines I've outlined would include not only General Butler, whom you'll hear from in a moment, but also General Goodpaster, whom Ambassador Graham referred to, the former Supreme Allied Commander; Admiral William Crowe and General David Jones, both former chairmen of the Joint Chiefs of Staff of the United States; many of the counterparts from Britain, particularly Field Marshal Lord Carver, former Chief of the

L'étude de l'OTAN devrait comprendre, au-delà des considérations morales, un examen minutieux de l'utilité militaire des armes nucléaires et des risques militaires que leur utilisation comporte en contrepartie. Je crois qu'une pareille étude déboucherait sur un mouvement prônant le retour, comme l'a dit l'ambassadeur Graham, à un monde sans arme nucléaire.

Je m'appuierai sur trois arguments pour étayer mes dires. Tout d'abord, il y a la crise des missiles cubains et surtout ce qu'on en a appris à ce sujet 30 ans plus tard. L'expérience de la crise et les faits qui ont été publiés récemment à son sujet font clairement ressortir que, tant que nous continuerons comme d'autres grandes puissances de maintenir des stocks d'armes nucléaires, le risque de leur utilisation et de la destruction de notre pays continuera de nous hanter.

Ensuite, j'affirme que ce risque n'est plus justifiable, si tant est qu'il l'ait été, sur le plan militaire. Les partisans des armes nucléaires n'ont produit qu'un scénario plausible dans lequel nous pourrions prendre l'initiative d'y recourir, soit une situation où il n'y a aucune possibilité de représailles. L'adversaire serait donc d'un État qui ne dispose pas d'armes nucléaires ou un État si faiblement armé que l'attaquant peut avoir une confiance absolue en la capacité de ses forces nucléaires de le désarmer totalement dès la première frappe.

En réalité, même de telles situations... Les États-Unis n'y ont pas eu recours, par exemple, lorsque leurs forces se sont retrouvées en très mauvaise passe à deux reprises pendant la guerre de Corée. À l'époque, la Corée du Nord et la Chine ne disposaient pas d'armes nucléaires, et la force nucléaire de l'Union soviétique était négligeable.

La conclusion est claire: l'utilité militaire des armes nucléaires, comme l'a dit Tom Graham tout à l'heure, se limite à dissuader l'adversaire d'y recourir. Or, si l'adversaire n'a pas d'armes nucléaires, il n'est pas nécessaire d'en avoir.

Enfin, la conception que les principaux experts occidentaux de la sécurité, tant militaires que civils, ont de l'utilité militaire des armes nucléaires a profondément changé ces dernières années — je tiens à le souligner, car je doute qu'il en ait été question dans vos médias puisque les nôtres n'en ont certes pas parlé.

Sans encore former une majorité, loin de là, ils sont de plus en plus nombreux à exprimer des opinions qui se rapprochent des miennes et de celles de l'ambassadeur Graham.

Étant donné ce qui précède, je suis tout à fait confiant qu'un examen minutieux de la stratégie nucléaire de l'OTAN recevrait l'appui ferme des experts de la sécurité des États-Unis et de la Grande-Bretagne, voire de plusieurs experts de la France.

Parmi les experts qui appuieraient une pareille refonte et des conclusions se rapprochant de celles que je vous ai décrites, on compterait non seulement le général Butler, qui doit témoigner tout à l'heure, mais également le général Goodpaster, ex-Commandant suprême allié dont vous a parlé l'ambassadeur Graham, l'amiral William Crowe et le général David Jones, tous deux ex-présidents des Joint Chiefs of Staff, aux États-Unis, de nombreux homologues de Grande-Bretagne, particulièrement le

Defence Staff in Great Britain; and Michel Rocard, the former prime minister of France.

In truth, for over 30 years, with respect to NATO's past and current nuclear policy, it could be said that the emperor had — and has — no clothes.

After 1960, by which time the Soviet Union had acquired a retaliatory force, I do not believe any of the U.S. presidents, not one of the nine — Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Ford, Carter, Reagan, Bush or Clinton — would ever have initiated the use of nuclear weapons, nor would you or other allies have wanted them to. It would have been your death if we would have done it against a nuclear opponent.

As I've said, to initiate their use against such an opponent would be tantamount to suicide, and to initiate the use of nuclear weapons against a non-nuclear opponent would have been militarily unnecessary, politically indefensible, and morally repugnant.

To retain the capacity to utilize those weapons carries risks that, if properly understood, by your people and by mine, I think would be recognized as totally unacceptable.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you very much.

Mr. McNamara: May I have one further word? I am sorry.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Of course; you always get the last word in this committee.

Mr. McNamara: I have a somewhat longer statement. If you wish, I'll make it available for the record.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you very much, Mr. McNamara, for the strong endorsement of our report and for putting it in the context of your extraordinary life experience. We appreciate that very much.

General Lee Butler, Member, United States Delegation, Middle Powers Initiative: First of all, I must say, it is delightful to be back in Canada. I am a long-time and strong friend of this nation. I was for many years a card-carrying member of the permanent joint board on defence.

I must say, today Ottawa is wonderfully reminiscent of my hometown of Omaha, Nebraska. I feel right at home.

The Joint Chairman (Mr. Graham): The same snow.

General Butler: Yes, the same snow.

I should also like to say, Mr. Chairman, that I am deeply appreciative of your report. It reminds me that in many respects, perhaps Canada's most important contributions to international security have been not so much the forces it has brought to bear; in the guise of its peacekeeping and conflict-resolution contributions, it is in the moral dimension that it has had its greatest impact.

I find that also to be the defining quality of your report. It reminds us that at the core, choices about nuclear weapons are also profoundly moral choices.

Field Marshall lord Carver, ex-chef d'état-major de la Défense en Grande-Bretagne, et Michel Rocard, ex-premier ministre de France.

En fait, pendant plus de 30 ans, on aurait pu dire à l'égard de la politique nucléaire passée et actuelle de l'OTAN que «l'empereur n'était pas vêtu».

Je crois qu'à partir de 1960, soit après que les Soviétiques eurent acquis une force de riposte, aucun de nos neufs présidents — Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Ford, Carter, Reagan, Bush ou Clinton — n'aurait pris l'initiative d'utiliser des armes nucléaires. Nos alliés n'auraient pas voulu non plus qu'ils le fassent. Lancer une attaque nucléaire contre un adversaire aussi bien équipé que nous aurait été suicidaire.

Comme je l'ai dit, prendre l'initiative d'utiliser des armes nucléaires contre un pareil adversaire aurait été suicidaire, et la même offensive contre un adversaire dépourvu de l'arme nucléaire aurait été militairement inutile, politiquement indéfendable et moralement répugnante.

Conserver la capacité d'utiliser ces armes comporte des risques qui, si nous les comprenions bien, seraient admis comme étant totalement inacceptables.

Le coprésident (M. Graham): Je vous remercie beaucoup.

M. McNamara: Puis-je ajouter quelque chose? Je suis désolé.

Le coprésident (M. Graham): Naturellement. Vous avez toujours le dernier mot ici.

M. McNamara: J'ai un mémoire un peu plus étoffé. Si vous le souhaitez, je puis vous le fournir aux fins du compte rendu.

Le coprésident (M. Graham): Je vous remercie beaucoup, monsieur McNamara, du ferme appui que vous avez donné à notre rapport et de l'avoir situé dans le contexte de votre extraordinaire expérience de la vie. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Le général Lee Butler, membre, Délégation des États-Unis, Initiative des puissances moyennes: Avant de commencer, je dois dire à quel point je suis heureux d'être de retour au Canada. Mon amitié indéfectible pour le Canada est connue depuis longtemps. Pendant de nombreuses années, j'ai été membre en règle du Permanent Joint Board on Defence.

La ville d'Ottawa telle que je la vois aujourd'hui me rappelle ma ville d'Omaha, au Nebraska. Je me sens chez moi ici.

Le coprésident (M. Graham): Elles sont toutes deux recouvertes de la même neige.

Le général Butler: Effectivement.

J'aimerais aussi dire, monsieur le président, à quel point votre rapport m'a plu. Il me rappelle, à de nombreux égards, que les contributions les plus importantes qu'a peut-être faites le Canada à la sécurité internationale ne tiennent pas tant aux forces qu'il envoie pour le maintien de la paix et le règlement de conflits, mais bien à la dimension morale de sa contribution.

Je retrouve la même qualité dans votre rapport. Il nous rappelle qu'au fond, les choix en matière d'armes nucléaires sont aussi des choix profondément moraux.

It is also a sad commentary that a report that has such modest and common-sense recommendations has stirred such controversy, and worse, has been greeted so vociferously by my own government. In point of fact, this is a report that my government should have written many years ago.

This is simply reflective of the fact — again, it is sad to say — that the Government of the United States today is marked by both intellectual paralysis and legislative gridlock on this most urgent of subjects. I never would have imagined such an outcome in the first part of this decade, when I was first the strategic planner for the armed forces of the United States and participated directly in the events that closed the Cold War.

To my utter astonishment and boundless professional relief, as early as 1989 you could see the glimmerings, the prospects, the hopes, that virtually a half century of acute danger might actually be brought to a close. It was my privilege to participate in the remarkable policy decisions that helped to reunify Germany and to begin to usher the world away from the perils of the nuclear age.

As the commander of the nuclear forces, I was also a principal nuclear adviser to the President of the United States. It was my direct responsibility to make recommendations to him on the nature of the U.S. retaliatory reply to a perceived attack.

Perhaps most important, I was responsible for elaborating the U.S. nuclear war plan, which, on the assumption of my responsibilities in January of 1991, I was dismayed to find still encompassed some 12,500 targets in what was then the Soviet Union, a war plan that would have imagined the immediate employment of 10,000 strategic nuclear warheads by the United States alone in answer, perhaps, to the same number employed by the Soviet Union. What this held at risk was not just the survival of the antagonists but also the fate of humankind in its entirety.

I say again, you can imagine my relief at participating in the decision process that helped bring that era to a close.

It is also a sad commentary that it has been now some eight years since President Bush took what turned out to be the last significant steps with regard to reducing nuclear dangers — to unilaterally remove tactical nuclear warheads from our seaborne forces; to denuclearize the U.S. army; to accelerate the retirement of the Minuteman II; and at my direct recommendation, to take bombers off nuclear alert for the first time in 30 years since the Cuban missile crisis.

I am utterly dismayed at the state of affairs in which we find ourselves today. I left active duty in March of 1994 believing we were on an irreversible path away from the horrors of the nuclear age, but within a matter of months that momentum began to slow, and today we see the prospect of reversal.

Today in the United States we find ourselves in this circumstance. Our nuclear weapons policy is still essentially that which was elaborated by President Reagan in 1984. It still envisions Russia as the enemy, and in its war plans it still retains

Le fait, malheureusement, qu'un rapport aux recommandations aussi modestes et aussi sensées ait suscité une telle controverse et, pire, ait été aussi mal accueilli par mon propre gouvernement en dit long également. En fait, il s'agit là d'un rapport que mon gouvernement aurait dû rédiger il y a de nombreuses années déjà.

Cela reflète simplement — une fois de plus, malheureusement — la paralysie intellectuelle du gouvernement actuel des États-Unis et son incapacité d'adopter une loi pour régler une question aussi pressante. Au début de la décennie, quand j'étais tout d'abord stratège des Forces armées des États-Unis, puis que j'ai participé personnellement aux événements qui ont mis fin à la guerre froide, je n'aurais jamais pu imaginer une telle situation.

À mon grand étonnement et à mon grand soulagement en tant que professionnel, dès 1989, on pouvait espérer voir la fin d'un demi-siècle presque de graves menaces. J'ai eu le privilège de prendre part aux remarquables décisions en matière d'orientation qui ont aidé à réunifier l'Allemagne et à écarter les périls de l'ère nucléaire.

En tant que commandant des forces de dissuasion nucléaire, j'étais aussi le principal conseiller en la matière auprès du président des États-Unis. J'avais la responsabilité directe de lui faire des recommandations concernant la nature de la riposte des États-Unis à une attaque perçue.

Fait le plus important peut-être, j'étais responsable d'élaborer le plan de guerre nucléaire des États-Unis qui comprenait, à ma grande surprise quand j'ai assumé les fonctions en janvier 1991, quelque 12 500 cibles dans l'Union soviétique d'alors, un plan de guerre qui aurait prévu le déploiement immédiat de 10 000 armes nucléaires stratégiques par les États-Unis seulement en riposte peut-être à un nombre identique d'armes déployées par l'Union soviétique. Étaient en jeu non seulement la survie des antagonistes, mais également le sort de toute l'humanité.

Vous pouvez imaginer — je le répète — mon soulagement de participer au processus décisionnel qui a contribué à mettre fin à cette époque.

Voilà huit ans maintenant que le président Bush a pris ce qui s'est avéré être les dernières mesures d'importance en vue de réduire la menace nucléaire — de retirer unilatéralement des forces navales les charges nucléaires tactiques, de dénucléariser l'armée américaine, d'accélérer le désarmement des Minuteman II et, sur mon avis, d'annuler l'état d'alerte nucléaire des bombardiers pour la première fois en 30 ans, soit depuis la crise des missiles cubains.

Je suis absolument consterné par la situation actuelle. J'ai quitté le service actif en mars 1994, convaincu que nous étions en train de tourner irrémédiablement le dos aux horreurs de l'âge nucléaire. Or, quelques mois plus tard, le mouvement avait déjà perdu de son élan et, aujourd'hui, il semble même vouloir s'inverser.

Voici la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement aux États-Unis. Notre politique relative aux armes nucléaires demeure essentiellement celle qu'a élaborée le président Reagan en 1984. Elle continue de voir la Russie comme l'ennemi et, dans

the option for delivering thousands of nuclear weapons simultaneously on a wide variety of targets in Russia.

Second, the Congress of the United States has mandated that the United States will not reduce the number of nuclear warheads in its arsenals one weapon below the 6,000 operationally deployable enshrined in START I — this in the face of a Russia who daily falls into greater economic penury; who cannot sustain and support its own strategic nuclear forces; whose command and control and warning systems erode by the minute; and who is increasingly experiencing false alarms in both its warning systems and breakdowns in its communications and control authorities. This is a Russia in which we have only recently given notice that we are prepared to walk away from the ABM treaty, and a Russia we have confronted with the expansion of NATO virtually up to its former Cold War borders.

Time and the forces moving through the international security environment are not on our side. India and Pakistan have now come out of the nuclear closet, and the rationale they play to that are precisely the words in our own nuclear weapons policy — that they are the cornerstone of their national security; that they are essential to preserve their vital interests. They cling to the notion that somehow deterrence will spare them what we have long since learned — that is, that the deterrence is the first victim of a deepening crisis.

This is folly. It pains me, as a former professional officer and as a citizen of the United States, to make this critique, but I would remind you at the same time that I am not the first senior military officer to hold these views.

I long ago took to heart the words of Omar Bradley, spoken virtually a half century ago, when he observed, having seen the aftermath of the bombs on Hiroshima and Nagasaki, this:

We live in an age of nuclear giants and ethical infants. We live in a world that has achieved brilliance without wisdom, power without conscience. We've unlocked the mysteries of the atom and forgotten the lessons of the Sermon on the Mount. We know more about war than we know about peace, more about killing than we know about living.

This cannot be the legacy of the Cold War era. This is not the world I want to leave to my children and grandchildren.

Canada has done a great service in rendering this report. I fully endorse its recommendations. I commend them to the consideration of the government here in Canada and my own government.

I express my heartfelt appreciation that in the absence of U.S. leadership on the subject you have felt moved to at least stir some sense of conscience and some sense of responsibility with regard to what I consider to be the most urgent issue of our time.

les plans de guerre, elle conserve l'option d'expédier des milliers d'armes nucléaires simultanément vers diverses cibles en Russie.

De plus, le Congrès des États-Unis a décidé que les États-Unis ne réduiront pas le nombre d'armes nucléaires de leurs arsenaux en deça des 6 000 ogives opérationnellement déployables qui sont prévues dans le traité START I — en dépit d'une Russie qui chaque jour sombre dans un plus grand marasme économique, d'une Russie incapable de soutenir ou d'appuyer ses propres forces nucléaires stratégiques, d'une Russie dont les systèmes de commandement, de contrôle et d'alerte se détériorent d'heure en heure et d'une Russie dont les systèmes d'avertissement sonnent de plus en plus de fausses alertes et dont les instances de communication et de contrôle sont en rupture. Nous parlons ici d'une Russie qui vient tout juste d'être avisée que nous sommes disposés à renoncer au Traité sur les missiles anti-missiles balistiques et d'une Russie confrontée à un élargissement de l'OTAN jusqu'à ses anciennes frontières presque de la période de la guerre froide.

L'OTAN et les forces en mouvement dans le milieu international de la sécurité ne nous sont pas favorables. L'Inde et le Pakistan ont maintenant des armes nucléaires, et les raisons qu'ils invoquent pour en avoir correspondent exactement à ce qui est écrit dans notre propre politique relative aux armes nucléaires — qu'elles sont les pierres angulaires de leur sécurité nationale, qu'elles sont nécessaires pour préserver leurs intérêts vitaux. Ces pays s'accrochent à la notion que la force de dissuasion leur épargnera d'une certaine façon ce que nous avons depuis longtemps appris, soit que la dissuasion est la première victime d'une crise qui s'aggrave.

C'est pure folie. J'ai peine, en tant qu'ex-officier professionnel et en tant que citoyen des États-Unis, à le dire, mais je vous rappelle que je ne suis pas le premier haut gradé à émettre de pareilles opinions.

Il y a longtemps que j'ai pris à cœur les paroles prononcées il y a presque un demi-siècle par Omar Bradley, après avoir vu les répercussions des bombes sur Hiroshima et Nagasaki:

Nous vivons à l'ère du gigantisme nucléaire et de l'éthique lilliputienne. Nous habitons un monde d'intelligence supérieure, mais sans sagesse, de puissance sans conscience. Nous avons découvert les mystères de l'atome, mais nous avons oublié les leçons du Sermon sur la Montagne. Nous en savons plus au sujet de la guerre que nous n'en savons au sujet de la paix. Nous savons davantage comment tuer que vivre.

Cela ne peut pas être l'héritage de la guerre froide. Ce n'est pas là le monde que je souhaite laisser à mes enfants et petits-enfants.

Le Canada a rendu un fier service en publiant ce rapport. J'appuie entièrement ses recommandations. J'en recommande la lecture au gouvernement du Canada et à mon propre gouvernement.

Je vous transmets mes félicitations les plus sincères pour vous être, en l'absence de leadership des États-Unis en la matière, sentis obligés de causer au moins des tiraillements de conscience et d'éveiller un sens des responsabilités à l'égard de ce que j'estime être la question la plus pressante de notre époque.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you very much, General Butler.

Dr. Graham, did you wish to add something to your colleagues' comments?

I think there is going to be a feeling in this room, if we have a third Graham, that there is a conspiracy of Grahams.

Voices: Oh, oh.

The Joint Chairman (Mr. Graham): I already have enough trouble with this committee without adding this dimension to it.

Dr. Thomas Graham, Director of International Security, Rockefeller Foundation, Middle Powers Initiative: In the interest of letting members ask questions, I would make just one comment.

With respect to recommendations one, two and ten, I think Canada has a very unique opportunity. As the first country in the world that chose not to proliferate, it has an understanding of the technology and a moral position to influence countries like India and Pakistan that the United States does not have.

I encourage you to implement the recommendations of the report, and I am happy to answer any questions that may come up that relate to India and Pakistan, which is an area I've worked on for 20 years.

With that brief comment, I think other questions to members of the panel might be the most productive use of your time.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you, very much.

Members, I am going to ask you to restrict yourselves to five-minute intervals, because there is a great many members here, and I've had a lot of signals.

I am advised by one of the members that there may be a bell starting at 4:20 p.m. I don't know if that is right. We are just checking that.

If so, is it going to be a 15-minute or half-hour bell? Do you know?

Mr. Svend J. Robinson (Burnaby—Douglas, NDP): Yes, a half-hour.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Okay.

We'll keep you advised.

Mr. Bob Mills (Red Deer, Ref.): Mr. Chairman, I believe I should probably make some statements, and then I'll have brief questions. Maybe on the second round I'll get to the major ones.

I want to welcome our guests here. I have no question that they are very sincere in what they have said. I wish everything they had said about nuclear weapons were true, and that we could in fact wish them out of existence and be rid of them all. Unfortunately, I don't believe that to be the case.

I do find it rather disturbing that four of the five presentations have been given by Americans who have been allowed to use our committee — and we've invited them — as a soapbox. This

Le coprésident (M. Graham): Merci beaucoup, général Butler.

Docteur Graham, souhaitez-vous renchérir sur ce qu'ont dit vos collègues?

Au nombre de Graham que nous avons dans la salle, c'est à croire qu'il y a un complot.

Des voix: Oh, oh!

Le coprésident (M. Graham): Le comité me cause déjà assez de difficultés sans y ajouter cela.

M. Thomas Graham, directeur des programmes de sécurité internationale, Fondation Rockefeller, Initiative des puissances moyennes: Afin de laisser aux membres du comité le temps de poser des questions, je me bornerai à faire un seul commentaire.

En ce qui concerne les recommandations un, deux et dix, le Canada peut profiter d'une occasion tout à fait unique, selon moi. En tant que premier pays du monde à tourner le dos à la prolifération des armes nucléaires, il a une connaissance de la technologie et une position morale que n'ont pas les États-Unis et qui lui permettent d'influencer des pays comme l'Inde et le Pakistan.

Je vous encourage à mettre en oeuvre les recommandations du rapport, et c'est avec plaisir que je répondrai aux questions que vous pourriez avoir au sujet de l'Inde et du Pakistan, région où j'ai travaillé pendant 20 ans.

Cela étant dit, je crois que vous emploieriez peut-être mieux votre temps à poser des questions aux autres membres du groupe.

Le coprésident (M. Graham): Merci beaucoup.

Je demanderais aux membres du comité de se limiter à cinq minutes, parce que vous êtes nombreux à vouloir poser des questions.

Un d'entre vous m'a informé qu'une cloche sonnera peut-être à 16 h 20. J'ignore si c'est vrai. Nous sommes en train de vérifier cette information.

Si c'est le cas, sera-ce la cloche de 15 minutes ou de la demi-heure? Le savez-vous?

M. Svend J. Robinson (Burnaby—Douglas, NPD): Ce sera la cloche de la demi-heure.

Le coprésident (M. Graham): D'accord.

Nous vous tiendrons au courant.

M. Bob Mills (Red Deer, Réf.): Monsieur le président, je crois, qu'il faudrait probablement que je fasse certaines déclarations, après quoi j'aurai de brèves questions à poser. Au deuxième tour de table, j'en aurai peut-être de plus importantes.

Je tiens tout d'abord à souhaiter la bienvenue à nos invités. Je ne doute pas de la sincérité de leurs propos. J'aimerais bien que tout ce qu'ils ont dit au sujet des armes nucléaires soit vrai et qu'il soit possible, en fait, de les faire disparaître en exprimant simplement le désir. Malheureusement, je ne crois pas que ce soit le cas.

Je trouve plutôt troublant que quatre des cinq exposés aient été faits par des Américains auxquels on a permis d'utiliser notre comité — puisque nous les avons invités — comme tribune

committee has become a platform from which they demand that Canada urge changes to their own country's policies concerning nuclear weapons, policies, I should add, that some of the presenters not only had a hand in initiating but they themselves repeatedly justified before their own people, their government, and the international community.

Secretary McNamara observes in his paper, "Elimination of Nuclear Weapons," that:

The military utility of nuclear weapons is limited to deterring one's opponent from their use. Therefore, if our opponent has no nuclear weapons there is no need for us to possess them.

I would suggest that this simple logic does not reflect the political reality today. First, we must recognize that there is just no way possible to rid the planet of nuclear weapons technology. We cannot put the genie back in the bottle.

In addition to the five nuclear powers, India and Pakistan have exploded nuclear devices. It is generally conceded that Israel has them and that Iran, Iraq, and North Korea are aggressively pursuing them.

We must accept the fact that there will always be a risk of nuclear proliferation. No non-proliferation verification regime will ever be sufficiently strong.

For example, nine years after UNSCOM began its work in Iraq, we still don't know if Saddam Hussein is capable of producing nuclear, biological, or chemical weapons.

We should also note that countries acquire nuclear capability for very different reasons. During my trip last year to south Asia, I learned this first-hand by talking to the foreign affairs ministers and to the foreign affairs committees in both India and Pakistan.

India sought to raise its status by becoming a nuclear weapon state, while Pakistan sought to enhance its security. Neither government was crazy. Neither government was a rogue state. The decisions by both governments were broadly supported by national public opinion in those countries. Each government made a rational calculation of what it thought was in its best interest and acted upon that assessment.

Nuclear disarmament, or NATO's adoption of a no-first-use strategy, would not likely have changed many minds in New Delhi or in Islamabad. Basic politics alongside —

Mr. Robinson: On a point of order, Mr. Chairman, given the fact that there are many members who have questions to ask of these witnesses, I wonder if, rather than gratuitous insults and Neanderthal rhetoric, the member might move to questions.

Some hon. members: Hear, hear!

improvisée. Ils utilisent le comité pour exiger que le Canada demande instamment des changements aux politiques de leur propre pays en matière nucléaire, des politiques, pourrais-je ajouter, que certains d'entre eux ont non seulement contribué à mettre en oeuvre, mais qu'ils ont souvent eux-mêmes justifiées auprès de leur peuple, de leur gouvernement et de la communauté internationale.

Le secrétaire McNamara a fait observer, dans son document intitulé: «L'élimination des armes nucléaires est-elle souhaitable ou possible?», que:

L'utilité militaire des armes nucléaires se limite à dissuader l'adversaire d'y recourir. Si donc l'adversaire n'a pas d'armes nucléaires, il n'est pas nécessaire d'en avoir.

À mon avis, cette simple logique ne reflète pas la réalité politique d'aujourd'hui. Tout d'abord, il faut reconnaître qu'il n'existe tout simplement pas de moyen de débarrasser la planète de la technologie des armes nucléaires. Il est impossible de convaincre le génie de retourner dans la bouteille.

En plus des cinq puissances nucléaires, l'Inde et le Pakistan ont fait leurs propres essais nucléaires. Il est généralement dit qu'Israël en a aussi et que l'Iran, l'Irak et la Corée du Nord s'efforcent avec énergie de se joindre à ces rangs.

Il nous faut accepter le fait que le risque de prolifération nucléaire existera toujours. Un régime de vérification de la non-prolifération ne sera jamais assez fort.

Par exemple, neuf ans après que la Commission spéciale des Nations unies sur l'Irak s'est mise à l'oeuvre en Irak, nous ignorons toujours si Saddam Hussein est capable de produire des armes nucléaires, biologiques ou chimiques.

Il faudrait aussi prendre note que les pays se dotent d'une capacité nucléaire pour des raisons très différentes. Durant mon voyage en Asie du Sud, l'an dernier, je l'ai appris de première main en m'entretenant avec les ministres et les comités des affaires étrangères de l'Inde et du Pakistan.

L'Inde a tenté de se donner plus d'importance en accédant à la puissance nucléaire, tandis que le Pakistan cherchait à accroître sa sécurité. Les dirigeants de ces pays n'étaient pas fous. Il ne s'agissait pas d'États réprouvés. Les décisions prises par les deux gouvernements ont reçu l'appui général de leur opinion publique nationale. Chaque gouvernement a pris une décision rationnelle qu'il estimait correspondre à son meilleur intérêt et a agi en conséquence.

Le désarmement nucléaire, ou l'adoption par l'OTAN d'une stratégie de non-emploi en premier, n'aurait probablement pas influencé beaucoup l'opinion à New Delhi ou à Islamabad. Mises à part les politiques fondamentales...

M. Robinson: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Étant donné qu'il y a tant de membres qui souhaitent interroger ces témoins, je me demande si, plutôt que de lancer des insultes gratuites et de faire de la rhétorique néandertalienne, le membre du comité ne pourrait pas poser ses questions.

Des voix: Bravo!

The Joint Chairman (Mr. Graham): Well, I am assuming the member is getting to his question. If his five minutes is gone at the end, there won't be time to get an answer to his question.

Mr. Mills: Mr. Speaker, the member knows this time can be used however one chooses.

Basic politics alongside the existence of rogue states means a non-nuclear world is just a fanciful dream. All of us here today want to live in such a peaceful world, but that world simply does not exist.

There is also another important role for nuclear weapons. The proliferation of biological and chemical weapons is a serious, perhaps the most serious, threat to today's world.

To those who argue that nuclear weapons cannot effectively deter the use of chemical and biological weapons, I would offer two observations. First, the Clinton administration certainly believes they can, and in late 1997 made it policy in a presidential decision directive. Second, in the absence of nuclear weapons, I would ask what type of response would deter the use of chemical and biological weapons.

Do the members of this committee really believe conventional forces have the political weight to deter rogue states from using weapons of mass destruction? Personally, I don't believe they do.

My last point concerns Canada's international credibility. Both Secretary McNamara and General Butler have had long associations with international security affairs.

As you both are undoubtedly aware, Canadian military capabilities have steadily eroded over the past three decades. My question is quite straightforward. How credible do you think Canada would appear, given its limited military capabilities, were we to demand that Washington change its national security policy?

In a recent interview, Secretary McNamara—

The Joint Chairman (Mr. Graham): Sorry, but your time is now up.

Mr. Mills: It can't be.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Yes, it is. It is five minutes.

Now, the member did raise two specific questions. First, would the use of nuclear weapons deter rogue states from attacking the United States, and second, is it credible for Canada to take its position?

Perhaps, General Butler, since you deal specifically with that issue, you could deal with those issues very quickly for us.

General Butler: I have, unfortunately, been in the position where I had to answer that question rather directly, Mr. Chairman. I was the strategic planner for the U.S. armed forces during the Gulf War.

One of the several extraordinarily complex questions we addressed was how to respond in the event Saddam Hussein might have employed a weapon of mass destruction. In fact, the question

Le coprésident (M. Graham): Je suppose qu'il en arrive à sa question. S'il a épuisé les cinq minutes, il n'obtiendra pas de réponse.

M. Mills: Monsieur le président, le membre du comité sait qu'il peut utiliser le temps qui lui est alloué comme bon lui semble.

Les politiques fondamentales de concert avec l'existence de d'États réprouvés signifient que le monde dénucléarisé n'est qu'une utopie. Nous souhaitons tous vivre dans un monde aussi paisible, mais ce monde n'existe tout simplement pas.

Les armes nucléaires ont aussi un autre rôle important à jouer. La prolifération des armes biologiques et chimiques représente une menace grave actuellement. Peut-être la plus grave.

À ceux qui soutiennent que les armes nucléaires ne peuvent pas avec efficacité prévenir l'utilisation d'armes chimiques et biologiques, j'aurais deux observations à faire. Tout d'abord, l'administration Clinton est certes convaincue qu'elles le peuvent et, vers la fin de 1997, en a fait sa politique au moyen d'une décision du Président. De plus, en l'absence d'armes nucléaires, je me demande quelle sorte de riposte dissuaderait l'adversaire de recourir à des armes chimiques et biologiques.

Les membres du comité sont-ils réellement convaincus que les forces conventionnelles ont le pouvoir politique voulu pour empêcher des États scélérats d'utiliser des armes de destruction massive? Personnellement, je ne le crois pas.

Mon dernier point concerne la crédibilité internationale du Canada. Tant le secrétaire McNamara que le général Butler connaissent bien l'état de la sécurité internationale.

Comme vous le savez sans doute tous deux, la capacité militaire canadienne décline constamment depuis 30 ans. Je pose ma question très franchement. À quel point le Canada semblerait-il crédible, étant donné sa capacité militaire limitée, s'il exigeait de Washington qu'il change sa politique en matière de sécurité nationale?

Lors d'une récente entrevue, le secrétaire McNamara...

Le coprésident (M. Graham): Je suis désolé, mais vous avez épuisé le temps qui vous était alloué.

M. Mills: C'est impossible.

Le coprésident (M. Graham): C'est pourtant vrai. Vous parlez depuis cinq minutes déjà.

Monsieur Mills a soulevé deux questions précises. D'une part, l'utilisation d'armes nucléaires empêcherait-elle les États scélérats d'attaquer les États-Unis et, d'autre part, le Canada serait-il crédible s'il adoptait cette position?

Le général Butler, comme vous traitez particulièrement de ces questions, vous pourriez peut-être répondre rapidement.

Le général Butler: Malheureusement, je me suis trouvé dans la fâcheuse position d'avoir à répondre à cette question plutôt directement, monsieur le président. J'étais le stratège des forces armées des États-Unis durant la guerre du Golfe.

Une des questions extraordinairement complexes que nous avons dû régler concernait la façon de riposter, si Saddam Hussein employait une arme de destruction massive. En fait, la question a

was specifically asked, as Colin Powell notes in his memoirs, by Secretary Cheney — to look at the issue of nuclear reply.

That was an extremely illuminating exercise. What I concluded in a relatively short period of time was that I cannot imagine any circumstance in which the U.S. government would have employed a nuclear weapon with regard to any such provocation on the part of Saddam Hussein.

First and foremost, we didn't need to. We had the military capacity to bring Iraq to its knees at any moment of our choosing. We simply chose not to. We elected not to go to Baghdad as the ground war accelerated. We elected not to occupy the country and to impose a new regime, as we did in Germany and Japan at the end of World War II.

So point one is, happily, the United States, together with its coalition partners, had put itself in a situation where it was not forced with the decision of whether or not to use a nuclear weapon. I would say it is difficult for me to imagine any circumstance in the post-Cold-War world where, with the political will, the United States and its allies would not find itself under similar circumstances.

So what I am suggesting to you is that we don't know what will deter, but what we can do is ensure that we have the capacity to reply to this kind of extreme provocation without leaving ourselves only the resort to nuclear weapons.

Some hon. members: Hear, hear!

General Butler: Point two, sir, is an extremely critical question. It would have shattered the coalition for the United States, in an Arab region, to resort to a nuclear weapon. In one blow, we would have martyred our enemy, Saddam Hussein, and we would have forever earned the antipathy of the Arab world. No matter what their feelings were at the outset of the conflict, our Arab partners made very clear to us what the limits of our actions were with respect to how we would impose our will on Saddam Hussein.

Third, there were no military targets that made any sense whatsoever. The first question you should ask yourself, when you believe nuclear weapons might be a useful means of reply, is, "What is your target?" It is certainly not Baghdad. We would not hold hundreds of thousands of innocent people accountable for the decision of a demented leader who heaped abuse upon them.

Four, how would we contain the physical consequences of using a nuclear weapon? The fallout from the fire from 800 torched oil wells was felt around half the globe. Imagine if that had been a radioactive cloud from the use of a weapon.

Finally, and most important, Mr. Chairman, was the simple question that I think would be the first asked by any president of the United States: How can we, a democracy, resort to the means that we so rightfully condemn and abhor?

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you, General.

été posée explicitement, comme le souligne Colin Powell dans ses mémoires, par le secrétaire Cheney—soit d'examiner la possibilité d'une riposte nucléaire.

Ce fut un exercice extrêmement instructif. En relativement peu de temps, j'étais convaincu qu'il n'existe pas de circonstances dans lesquelles le gouvernement des États-Unis serait justifié d'employer une arme nucléaire en réponse à pareille provocation de la part de Saddam Hussein.

Tout d'abord, cela n'était pas nécessaire. Nous avions la capacité militaire voulue pour soumettre l'Irak au moment de notre choix. Nous avons simplement choisi de ne pas le faire. Nous avons décidé de ne pas pousser jusqu'à Bagdad lorsque le conflit terrestre s'est intensifié. Nous avons choisi de ne pas occuper le pays et de ne pas imposer un nouveau régime, comme nous l'avions fait en Allemagne et au Japon à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Premièrement — et il faut s'en réjouir —, les États-Unis, de même que leurs partenaires de la coalition, n'ont pas eu à décider d'utiliser ou non une arme nucléaire. Je dois dire qu'il m'est difficile d'imaginer, dans le contexte de l'après-guerre froide, une situation où les États-Unis et ses alliés ne se retrouveraient pas dans des circonstances analogues.

À mon avis, nous ignorons ce qui sera dissuasif, mais nous pouvons nous assurer d'avoir la capacité de répondre à ce genre de provocation extrême sans que notre seul recours soit les armes nucléaires.

Des voix: Bravo!

Le général Butler: Deuxièmement, monsieur, il y a un autre aspect extrêmement crucial. Le recours aux armes nucléaires dans une région arabe aurait fait éclater la coalition favorable aux États-Unis. Avec une seule frappe, nous aurions fait de notre ennemi, Saddam Hussein, un martyr et nous nous serions mérités à jamais l'opprobre du monde arabe. Nonobstant leurs sentiments au début du conflit, nos partenaires arabes ont été très clairs quant aux limites de notre action en vue d'imposer notre volonté à Saddam Hussein.

Troisièmement, il n'y avait aucun objectif militaire valable. Lorsqu'on pense que le recours aux armes nucléaires peut être une solution valable, la première question qu'il convient de se poser est la suivante: «Quel est l'objectif?» Ce n'était certainement pas Bagdad. Il n'était pas question de tenir responsables de la décision d'un dirigeant dément qui les accable déjà des centaines de milliers d'innocents.

Quatrièmement, comment contenir les répercussions matérielles liées au recours aux armes nucléaires? Les retombées de l'incendie des 800 puits de pétrole mis à feu se sont fait sentir dans la moitié du globe. Imaginez l'incidence d'un nuage radioactif lié au recours aux armes nucléaires.

Enfin — et c'est le plus important —, il y a la première question que poserait n'importe quel président des États-Unis: comment pouvons-nous, en tant que démocratie, recourir à un moyen d'action que nous condamnons et abhorrons, à juste titre?

Le coprésident (M. Graham): Merci, général.

Ambassador, I am afraid I am going to move to the next questioner.

Mr. Graham: Could I just have ten seconds?

The Joint Chairman (Mr. Graham): Ten seconds you can have, but nobody ever takes just ten seconds.

Mr. Graham: It'll be ten seconds.

The way to deter chemical weapons and biological weapons is with the overwhelming, conventional force of NATO. To overtly deter such weapons with nuclear weapons will it make significantly more likely that these weapons will spread widely throughout the world, creating a nightmarish security situation for the United States, Canada, and NATO.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Stewart): I am going to turn now to Senator Grafstein.

You've heard the general rules for the conduct of questioners.

Senator Jerahmiel S. Grafstein (Metro Toronto, Lib.): Thank you for that admonishment, Chair.

First of all, I would like to welcome the witnesses. I found not only the testimony but also the report from the House fascinating and provoking.

I want to touch on two matters, briefly, the first with regard to NATO in the 21st century. That is essentially what we are talking about: What should be the shape of NATO in the 21st century?

The second is with regard to the recent information we've received with respect to China's new ability to deal with multiple tactical nuclear weapons.

First of all, on NATO, there was a very curious debate in this country about NATO not so long ago. The government ultimately, with the assistance of the House committee, decided they would support the expansion of NATO.

Some of us in the Senate concluded that this was a wrong-headed policy. It was wrong-headed because once the Russian bear was in effect tamed, what we were doing was provoking the Russian bear yet again.

Our concern was that if we had a preoccupation with nuclear disarmament, which we all did, this in fact would stall START, I or II.

You, General Butler, just alluded to that in your testimony. I assumed you implied that NATO expansion was a wrong-headed policy. Could you give us your thoughts on that?

The direct result of NATO expansion, even with the weakened condition Russia has at this particular moment, has provoked the reactionary forces in Russia to stop nuclear disarmament, even though they are financially in difficulty. My conclusion is that expanding NATO was a counterproductive policy.

I would like your views on that, relating to the central issue of nuclear disarmament.

Monsieur l'ambassadeur, je crains de devoir passer au prochain intervenant.

M. Graham: Puis-je avoir 10 secondes?

Le coprésident (M. Graham): Vous pouvez avoir 10 secondes, mais personne ne se limite à 10 secondes.

M. Graham: Je n'en prendrai que 10.

La façon de dissuader le recours aux armes chimiques et biologiques est d'avoir une imposante force conventionnelle au sein de l'OTAN. Se servir d'armes nucléaires à des fins de dissuasion aura pour effet de provoquer la propagation de ces armes dans le monde, ce qui créerait, du point de vue de la sécurité, un cauchemar pour les États-Unis, le Canada et l'OTAN.

Le coprésident (M. Graham): Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Stewart): Je vais maintenant donner la parole au sénateur Grafstein.

Vous avez déjà entendu les règles de conduite applicables aux intervenants.

Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein (Métro-Toronto, Lib.): Merci de ce rappel, monsieur le président.

Tout d'abord, je souhaite la bienvenue aux témoins. J'ai trouvé non seulement les témoignages mais aussi le rapport de la Chambre fascinants et stimulants.

Je veux aborder brièvement deux sujets. Le premier est l'OTAN du XXI^e siècle. N'est-ce pas essentiellement ce dont il est question: quel sera le visage de l'OTAN au XXI^e siècle?

Le deuxième est la capacité qu'aurait récemment acquise la Chine, d'après certains renseignements, en ce qui a trait à de multiples armes nucléaires tactiques.

Premièrement, il y a eu un débat très curieux au Canada au sujet de l'OTAN il n'y a pas si longtemps. Au bout du compte, le gouvernement, avec l'aide du comité de la Chambre, a décidé d'appuyer l'expansion de l'OTAN.

Certains d'entre nous, au Sénat, ont estimé que c'était là une politique erronée. Elle est erronée parce que maintenant que l'ours russe est apprivoisé, elle ne sert qu'à le provoquer de nouveau.

Pour ceux d'entre nous qui se préoccupent de désarmement nucléaire — ce qui notre cas à tous —, cela interrompra les pourparlers START I ou II.

Le général Butler, vous venez de faire allusion à cela dans votre témoignage. J'en ai conclu implicitement que vous estimiez que l'élargissement de l'OTAN est une politique erronée.

L'expansion de l'OTAN a eu pour résultat direct, en dépit de l'état de faiblesse de la Russie à ce moment-ci — d'amener les forces réactionnaires russes à interrompre le désarmement nucléaire et ce, malgré les difficultés financières du pays. Personnellement, je suis arrivé à la conclusion que l'expansion de l'OTAN était une politique néfaste.

J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet, particulièrement dans l'importante perspective du désarmement nucléaire.

General Butler: I was a strong and vocal opponent of NATO expansion, Senator, for the following reasons. One, the end of the Cold War shattered a paradigm. In so doing, it offered a glorious opportunity, which was to rewrite the rules of middle European security in a way that gave hope, for the first time, of breaking the cycle of ethnic and nationalistic violence that had characterized it over the centuries, particularly given the fact that the political, economic, security, and cultural forces moving across Europe were going to perform that task anyway. It was simply a question of how it came out.

In my view, NATO was an historic success and should have been put into the history books as an historic success. At the same time, it could have served as a transition vehicle to assist Europeans in weaning themselves off of reliance on the United States, even as they worked their way through what they are doing now — that is, economic integration, which will inevitably lead to greater political and security integration.

Second, I think we have our priorities wrong. For me, the number one security priority for the United States and for NATO at the end of the Cold War was to shepherd Russia through this extraordinarily traumatic transition, which it was inevitably going to undergo. Instead, we exacerbated their worst fears and suspicions.

What I found quite ironic was that we had hit upon a formula, called the Partnership for Peace, that I thought was proving very successful, and yet we abandoned it in what I think was a sense of political anxiety because of United States domestic political concerns, quite frankly.

So I think we lost an historic opportunity, and what we now see is an alliance in intellectual decline. The simple fact that this alliance has erected a taboo in discussing an issue that is at the heart of its interests — its Strategic Concept, with its embedded nuclear paragraphs — and the fact that the document still contains the words “Soviet Union,” dated 1991, are graphic evidence that NATO is no longer an intellectually viable organization.

So I don't know whether we can recover from the damage we've done to our relationship with Russia. I don't know whether we have the capacity to start again, with a blank piece of paper, and reimagine the future of European security. We may have set ourselves on a path that ultimately history will judge as simply not just wrong-headed but calamitous.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, I don't know if I still have a minute.

The Joint Chairman (Senator Stewart): I think your time has expired.

Senator Grafstein: Do we get a second round?

The Joint Chairman (Mr. Graham): I doubt it, because there are too many people on the list.

Mr. McNamara, if you'd like to add something, please do.

Le général Butler: Je me suis élevé vigoureusement contre l'expansion de l'OTAN, sénateur, pour les raisons suivantes. Premièrement, la fin de la guerre froide a ébranlé un paradigme. Cela nous donnait une belle occasion de réécrire les règles de la sécurité en Europe centrale, de façon à pouvoir espérer, pour la première fois, rompre le cycle de la violence nationaliste et ethnique qui l'avait caractérisée pendant des siècles. Surtout que les forces politiques, économiques, culturelles et de sécurité en présence en Europe allaient s'acquitter de cette tâche de toute façon. Restait simplement à savoir quelle forme prendrait cette évolution.

À mon avis, l'OTAN a été un succès historique et aurait dû être inscrit dans les livres d'histoire à ce titre. Parallèlement, cette institution aurait dû servir de véhicule de transition pour aider les Européens à se défaire de leur dépendance vis-à-vis les États-Unis, alors même qu'ils cheminaient vers l'intégration économique, évolution qui aboutira inévitablement à une intégration accrue sur le plan de la politique et de la sécurité.

Deuxièmement, je pense que notre ordre de priorités n'est pas le bon. À mon sens, l'ultime priorité sur le plan de la sécurité pour les États-Unis et l'OTAN à la fin de la guerre froide était de guider la Russie au cours de cette transition extraordinairement traumatisante qu'elle allait inévitablement connaître. Au lieu de cela, nous avons exacerbé les pires craintes et soupçons des Russes.

Je trouve plutôt paradoxal qu'après avoir trouvé une formule gagnante, appelé le Partenariat pour la paix, nous l'ayons abandonnée, à dire vrai, en raison d'un sentiment d'anxiété politique lié aux difficultés politiques intérieures aux États-Unis.

Nous avons donc perdu une occasion historique et nous sommes maintenant en présence d'une Alliance affligée par le déclin intellectuel. Le simple fait que l'Alliance a rendu taboue toute discussion d'une question qui est au coeur de ses intérêts — son Concept stratégique, avec ses paragraphes sur le recours au nucléaire — et le fait que le document renferme toujours les termes «Union soviétique», qui remontent à 1991, montre bien que sur le plan intellectuel, l'OTAN n'est plus une organisation viable.

J'ignore si nous pourrions réparer le tort que nous avons causé à nos rapports avec la Russie. Je ne sais pas s'il nous sera possible de recommencer à zéro, de repartir à la case départ et de réimaginer l'avenir de la sécurité en Europe. Nous avons peut-être opté pour une voie qu'au bout du compte, l'histoire jugera non seulement erronée, mais funeste.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, je ne sais pas s'il me reste encore une minute.

Le coprésident (le sénateur Stewart): Je pense que votre temps de parole est expiré.

Le sénateur Grafstein: Y aura-t-il un deuxième tour?

Le coprésident (M. Graham): J'en doute, car il y a trop de noms sur la liste.

Monsieur McNamara, si vous voulez ajouter quelque chose, allez-y.

Mr. McNamara: I would like to say just one word about China. We haven't mentioned it except in the question. I am not certain I'll be addressing the question exactly correctly, but I want to suggest to you that the U.S. nuclear policy today is building the same friction with China that we've built with Russia, as Lee just alluded to.

The potential deployment of an anti-ballistic missile defence in the U.S. will destroy China's deterrent. This is bound to lead to major friction between China and the "west," as I'll call it; particularly the U.S., but more generally China and the west.

That is something we can avoid, and from my point of view, we must avoid. It would be a tragedy if we started the 21st century with an unbridgeable relationship with China. That is what we are about to do if we deploy an ABM.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you very much, Mr. McNamara.

[Translation]

Mr. Benoît Sauvageau (Repentigny, BQ): Gentlemen, it is an honour and privilege for us to welcome you to the committee this afternoon. I am pleased to note that you have expressed your support for the committee's report, which was almost unanimous. The lone holdout was my Reform Party colleague who rejected the report's recommendations.

My first question is directed to Mr. McNamara.

Prior to the meeting, I read the paper which you submitted to us and I found it most interesting.

The paper is entitled "Elimination of Nuclear Weapons: Is It Desirable? Is it possible?" The paper leads off with the following:

In this paper, in answer to the question in the title, I will conclude that the elimination of nuclear weapons is desirable, but it is not feasible in the foreseeable future.

I would like to tie this statement in with our report. You and your colleagues undoubtedly feel that the report's 15 recommendations are desirable, but not feasible in the foreseeable future. Would that be a fair statement?

[English]

Mr. McNamara: The 15 recommendations are both desirable and feasible. The second sentence, following the one you read from my report, states:

However, I will urge that action which is consistent with [nuclear weapons'] ultimate elimination, and which in the meantime will reduce the risk of accidental or inadvertent use of such weapons —

— and the risk of further proliferation —

— be taken immediately.

That is exactly what your 15 recommendations in the report are designed to do. I applaud them.

M. McNamara: Je voulais simplement dire un mot au sujet de la Chine. Nous n'en avons pas parlé sauf dans la question. Je ne suis pas certain de répondre correctement à la question, mais je pense que la politique nucléaire américaine actuelle provoque avec la Chine les mêmes frictions qu'avec la Russie, comme Le vient d'y faire allusion.

Le déploiement potentiel de missiles antimissiles balistiques aux États-Unis détruira l'instrument dissuasif de la Chine, ce qui ne manquera pas de créer d'intenses frictions entre la Chine et «l'Ouest», comme je l'appelle. Ces frictions seront particulièrement vives avec les États-Unis, mais également entre la Chine et l'Ouest en général.

C'est une chose que nous pouvons éviter et, d'après moi, que nous devons éviter. Ce serait une tragédie que de commencer le 21e siècle avec des ponts coupés avec la Chine. Voilà ce qui arrivera si nous déployons un missile antimissile balistique.

Le coprésident (M. Graham): Merci beaucoup, monsieur McNamara.

[Français]

M. Benoît Sauvageau (Repentigny, BQ): Messieurs, je considère que le fait de vous avoir parmi nous cet après-midi est un honneur et un privilège et je suis heureux que vous nous fassiez part de votre appui au rapport déposé par le comité quasi à l'unanimité, à l'exception de mon collègue du Parti réformiste qui a refusé, lui, les recommandations du rapport.

Ma première question s'adressera à M. McNamara.

J'ai pris le temps de lire, avant la rencontre, le document que vous nous avez remis et je l'ai trouvé très intéressant.

Il est intitulé: «L'élimination des armes nucléaires est-elle souhaitable ou possible?» et la première phrase se lit ainsi:

En réponse à cette question, mon étude arrivera à la conclusion que l'élimination des armes nucléaires est souhaitable, sans être réalisable dans un avenir prévisible.

Je voudrais associer cette première phrase au rapport. Vous et vos collègues considérez sans doute que les 15 recommandations du rapport sont souhaitables, mais sont-elles réalisables dans un avenir prévisible?

[Traduction]

M. McNamara: Les 15 recommandations sont à la fois souhaitables et réalisables. La deuxième phrase, qui fait suite à celle que vous avez lue dans mon rapport, affirme:

J'exhorterai toutefois les intervenants à prendre sans tarder des mesures qui tendent à leur élimination finale, et qui contribuent entre-temps à réduire le risque de déclencher, par accident ou inadvertance...

[...] le risque d'une prolifération accrue...

...et leur utilisation.

C'est précisément l'objectif que visent les 15 recommandations du rapport, et je les salue.

[Translation]

Mr. Sauvageau: Take the recommendation concerning the START treaties. We now have START II, but the Russian duma refuses to ratify the treaty concluded by the United States and Russia. Plans are already being made for START III. In your opinion, can we expect the United States and Russia to reduce their arsenal of nuclear weapons even further, given the apparent impasse in the treaty process?

[English]

Mr. McNamara: I strongly agree with Lee's point that expansion of NATO was a major mistake. George Kennan, our foremost Soviet expert, has stated it was the greatest single mistake we made with respect to Russia in the last 50 years. I agree with that. But if we can get by that — and we are compounding there almost every day — and we get the Duma passing START II, then I think we can move to a START III that is a major further step in the direction your report points to. It goes along with the figures that Ambassador Graham referred to.

I think START III, for example, could come up with a limit of 2,000, which would be a much further step that, by the way, is absolutely essential if we are going to lay a foundation for continued non-proliferation.

[Translation]

Mr. Sauvageau: I consider you to be an eminent figure in the United States. The Foreign Affairs Committee has tabled a report, but how can we heighten public awareness of not only the potential risks, but equally of the social and economic cost of nuclear weapons proliferation? What can we do to get the public on side so that we can move more quickly to implement these 15 recommendations?

[English]

Mr. Graham: I think the way to get public opinion behind this issue is to try to get as much publicity and attention with regard to your report as possible. It is a very difficult job, both in the United States and Canada, because many people believe that the problem was over with the end of the Cold War, and that we don't have to worry about nuclear weapons any more.

A recent poll in the United States stated that 30 per cent of all Americans think nuclear weapons have all been eliminated throughout the world. Among the American public, and, I suspect, the Canadian public, 70 per cent or 80 per cent want to see this problem solved. They want to see nuclear weapons drastically limited and the world made as safe as possible with respect to these weapons.

The public is with us. The trick is how to get them involved. I see no way other than just outreach in communities in both our countries, and as much publicity and attention to developments like your report and other things like that.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you.

[Français]

M. Benoît Sauvageau: Prenons la recommandation concernant les traités START. On est maintenant à START II, et la Douma russe refuse de ratifier ce traité conclu entre les États-Unis et la Russie. Nous prévoyons déjà pour START III. Selon vous, est-ce qu'on peut s'attendre à une plus grande réduction stratégique des armes nucléaires par les Américains et les Russes compte tenu de l'impasse dans laquelle on est rendu au niveau de ces traités?

[Traduction]

M. McNamara: Je suis tout à fait d'accord avec Lee pour dire que l'élargissement de l'OTAN a été une grave erreur. George Kennan, notre principal expert soviétique, a déclaré que c'était la pire erreur que nous ayons faite en rapport avec la Russie depuis 50 ans. J'en conviens. Mais si nous pouvons aller au-delà de cela — et nous aggravons les choses pratiquement tous les jours — et obtenir que la Duma adopte START II et ensuite, cheminer vers un accord START III, ce sera un pas important dans la direction vers laquelle pointe votre rapport. D'ailleurs, cela va dans le sens des chiffres fournis par l'ambassadeur Graham.

À mon avis, START III, qui pourrait prévoir une limite de 2 000 ogives, ce qui serait un grand bond en avant, est absolument essentiel si nous voulons jeter les bases d'une non-prolifération permanente.

[Français]

M. Sauvageau: Je vous considère comme des personnes imminentes aux États-Unis. Le comité des affaires étrangères a déposé un rapport, mais comment peut-on faire pour sensibiliser l'opinion publique non seulement aux dangers potentiels mais aussi aux coûts sociaux et économiques de la prolifération des armes nucléaires? Comment peut-on faire pour mettre l'opinion publique derrière nous, afin qu'on arrive à mettre en oeuvre plus rapidement ces 15 recommandations?

[Traduction]

M. Graham: Je pense que pour rallier l'opinion publique dans ce dossier, il faut essayer de faire la plus grande publicité possible autour du rapport. C'est une tâche extrêmement difficile, à la fois aux États-Unis et au Canada, car nombreux sont ceux qui croient que le problème a disparu avec la fin de la Guerre froide et que nous n'avons plus à nous en faire avec l'armement nucléaire.

Récemment, un sondage mené aux États-Unis a révélé que 30 p. 100 des Américains pensent que l'arsenal nucléaire a été démantelé partout dans le monde. Parmi la population américaine et, je soupçonne, parmi la population canadienne également, 70 p. 100 ou 80 p. 100 des citoyens souhaitent que le problème soit résolu. Ils souhaitent que l'on réduise radicalement le nombre d'armes nucléaires et que le monde devienne un endroit beaucoup plus sûr.

La population est derrière nous. Reste à savoir comment susciter sa participation. Je ne vois pas d'autre moyen que d'aller dans les collectivités, dans nos deux pays, et de faire le plus de bruit possible autour d'événements comme la publication de votre rapport et d'autres choses de ce genre.

Le coprésident (M. Graham): Merci.

Mr. Sarkis Assadourian (Brampton Centre, Lib.): I have two questions. First, you said you endorse our recommendations. In our fifth recommendation, we discuss the concept of de-alerting. How much of that should be based on technological verification and how much of it do you think should be based on mutual trust between two superpowers, keeping in mind that a few years ago one of the presidents described Russia as an "evil empire"?

My second question is for you, General Butler. Politicians don't like to answer hypothetical questions, but generals, chief-of-staff commanders, prepare themselves for war under hypothetical situations.

Let's go back 54 years, to June of 1945. Let's assume you are the commander-in-chief of the U.S. army. Would you have used nuclear weapons on Hiroshima and Nagasaki?

General Butler: Would you permit me to doff my general's mantle for a moment and to take on the guise of the politician?

Voices: Oh, oh.

Mr. Assadourian: Well, I give you credit, because you —

The Joint Chairman (Mr. Graham): We'll make you an honorary member of the committee on that basis.

General Butler: Thank you.

In that particular guise, I would say to you that, like all seasoned politicians, I don't answer hypothetical questions.

Voices: Oh, oh!

Mr. Assadourian: Can I ask another question, then?

General Butler: But let me also give a serious reply to that question, because I get it frequently.

Simply, I don't know what I would have done. I wasn't there. I wasn't subject to the intense pressures at the time. It would be entirely feasible for me to imagine that I would have made the same decision that President Truman did.

In the same breath, I would tell you this. I would hope to God, knowing what I do now, I would have chosen different targets than two urban centres in which hundreds of thousands of lives were snuffed out. Those were not military targets by any stretch of the imagination. They were chosen principally for their geographic characteristics in order to multiply the consequences of the anticipated blast.

From that perspective, I think I would have chosen another target that I think would have had the same political effect but certainly would have been less costly in terms of innocent lives.

With regard to the question of alerting, if I might, that was my business. I was responsible for ensuring the alert status of all of America's strategic nuclear forces for the three years I was their commander, and before that as the commander of two units of B-52s earlier in my career.

M. Sarkis Assadourian (Brampton Centre, Lib.): J'ai deux questions. Premièrement, vous dites appuyer nos recommandations. Dans notre cinquième recommandation, nous évoquons le concept de la levée de l'état d'alerte. Dans quelle mesure devrait-il être fondé sur une vérification technologique d'une part et, d'autre part, sur la confiance mutuelle entre les deux super-puissances, sachant qu'il y a quelques années à peine, l'un des présidents a décrit la Russie comme «l'empire du mal»?

Ma deuxième question s'adresse à vous, général Butler. Les politiciens n'aiment pas tellement répondre aux questions hypothétiques, mais les généraux, les chefs d'état-major, se préparent pour la guerre en fonction de scénarios hypothétiques.

Revenons 54 ans en arrière, en juin 1945. Supposons que vous êtes le chef d'état-major de l'armée américaine. Auriez-vous lâché des bombes nucléaires à Hiroshima et Nagasaki?

Le général Butler: Permettez-moi d'enlever mon chapeau de général pour un instant et de mettre celui de politicien?

Des voix: Oh, oh!

M. Assadourian: Je vous rends hommage parce que vous...

Le coprésident (M. Graham): Nous allons vous nommer membre honoraire du comité à ce titre.

Le général Butler: Merci.

À cet égard, je peux vous dire que comme tous les politiciens chevronnés, je ne réponds pas aux questions hypothétiques.

Des voix: Oh, oh!

M. Assadourian: À ce moment-là, puis-je poser une autre question?

Le général Butler: Permettez-moi d'abord de répondre sérieusement à cette question, car on me la pose fréquemment.

Je ne sais tout simplement pas ce que j'aurais fait. Je n'étais pas là. Je n'étais pas soumis aux pressions intenses de l'époque. Je peux facilement imaginer que j'aurais pris la même décision que le président Truman.

Du même souffle, je vous dirai ceci. J'espère, sachant ce que je sais maintenant, que j'aurais choisi des cibles autres que deux agglomérations urbaines où des centaines de milliers de personnes ont trouvé la mort. Il ne s'agissait pas de cibles militaires, loin de là. Ces villes ont été sélectionnées principalement pour des raisons géographiques, afin de multiplier les conséquences de l'explosion anticipée.

Dans cette perspective, je pense que j'aurais choisi une autre cible. J'estime que l'effet politique aurait été le même, mais chose certaine, le prix aurait été moins élevé en termes de vies innocentes.

Pour ce qui est de la levée de l'état d'alerte, c'est vraiment mon domaine. En effet, j'étais chargé d'assurer l'état d'alerte relativement à toutes les forces nucléaires stratégiques d'Amérique pendant les trois ans où j'ai été leur commandant et, avant cela, à titre de commandant de deux unités de B-52 plus tôt dans ma carrière.

The reason I made the recommendation in 1991 to reduce the alert status of bombers had little to do with military consequences. It had to do with political signalling. It was about trust. It was about, in that critical period with Russia in the early stages of this transition, allowing the President of the United States to say that I feel sufficiently confident in our new relationship that I am willing to make this dramatic change, after 30 years, in the posture of our bombers such that their response time is reduced from 12 minutes to 72 hours.

Some said that was cynical in that it is easily reversed. That is not the point. The point is that in all of the 7.5 intervening years, we have never put our bomber forces back on alert — never. It is part and parcel of the business of reducing the relevancy and the saliency of nuclear weapons. It is about building trust.

The irony, of course, is that we took these modest steps, with regard to the alert status of our bombers, that are the least threatening and the least destabilizing element of the triad. Today, with the Cold War 10 years in its grave, we still have all of our land-based ICBMs and 60 per cent of our sea-based ICBMs on hair-trigger alert.

I think that is unconscionable. It makes no political, military, or moral sense. We have the capacity, without elaborate verification procedures, just as the British have done, to widen the firebreak, to expand the interval between decision and launch from five minutes per submarine to what the British have done — that is, three days, 72 hours.

They didn't negotiate that with the Russians. They simply accepted the premise that in the absence of the Soviet Union, the Warsaw Pact, and what is described in NATO doctrine as extremely remote prospects of a threat, they could actually expand their launch window for their missiles from five minutes to 72 hours.

It is long overdue for the United States and Russia to take those measures, on either a negotiated basis or unilateral, in the interests of building trust and clearing the way for further like-minded steps.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you very much.

Senator A. Raynell Andreychuk (Saskatchewan, PC): I just wanted to, perhaps in the second round, challenge the issue that NATO should not have been expanded, and the implication being drawn of the situation in Russia today. Surely, their military capacity has been so reduced that what they have left is their nuclear capacity, however ill-functioning, if I can use that term. Their nuclear capacity continues, it is what they have and what they are relying on due to the other aspects of their military being so depleted.

I wanted not to go into that — unless you want to answer that — but really to ask this question. The nuclear capacity lies in three NATO members. If they would reduce their capacity, and if they would follow through on their treaties and their obligations

La raison pour laquelle j'ai recommandé, en 1991, de réduire l'état d'alerte des bombardiers n'avait guère de rapport avec les conséquences militaires. Il s'agissait d'un signal politique. C'était une question de confiance. Au cours de cette période critique où la Russie faisait ses premiers pas vers la transition, cela a permis au président des États-Unis d'affirmer qu'il avait suffisamment confiance dans nos nouvelles relations avec la Russie et qu'il était prêt à apporter ce changement dramatique après 30 ans, soit réduire de 12 minutes à 72 heures le temps de réponse de nos bombardiers.

Certains ont jugé cela cynique, faisant valoir que cela pouvait être modifié facilement. Ce n'est pas l'important. L'important, c'est que depuis sept ans et demi, nous n'avons jamais été obligés de remettre en alerte nos bombardiers — jamais. Cela fait partie des efforts pour réduire la pertinence et l'importance des armes nucléaires. C'est une façon de bâtir la confiance.

Le paradoxe, évidemment, c'est que nous avons pris ces mesures modestes pour réduire le statut d'alerte des bombardiers, qui sont l'élément le moins menaçant et le moins destabilisant de la triade. À l'heure actuelle, 10 ans après la fin de la guerre froide, la totalité de nos ICBM terrestres et 60 p. 100 de nos ICBM marins sont en état d'alerte aiguë.

Je pense que c'est inacceptable. Cela n'a aucun sens, que ce soit du point de vue politique, militaire ou moral. Nous avons la capacité, sans procédures de vérification élaborées, d'allonger l'intervalle entre la décision et le lancement de cinq minutes par sous-marin à trois jours ou 72 heures, tout comme les Britanniques l'ont fait.

Les Britanniques n'ont pas négocié cela avec les Russes. Ils ont simplement accepté la prémisses qu'avec la disparition de l'Union soviétique, du Pacte de Varsovie et ce qu'on appelle dans le jargon de l'OTAN une perspective extrêmement faible de menace, ils pouvaient porter de cinq minutes à 72 heures le créneau de lancement de leurs missiles.

Les États-Unis et la Russie auraient dû prendre de telles mesures depuis longtemps, soit sur une base négociée ou unilatérale, afin de bâtir la confiance et de paver la voie à des initiatives analogues.

Le coprésident (M. Graham): Merci beaucoup.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (Saskatchewan, PC): Au deuxième tour, je contesterai l'affirmation selon laquelle l'OTAN n'aurait pas dû prendre de l'expansion ainsi que les conclusions tirées de la situation dans laquelle la Russie se trouve aujourd'hui. Certes, son pouvoir militaire a été affaibli au point qu'il ne lui reste que son armement nucléaire même si son fonctionnement est boiteux, si je peux me permettre de m'exprimer ainsi. Cette capacité nucléaire demeure. C'est sur cette capacité que comptent les Russes étant donné la faiblesse de tous les autres volets militaires.

Je ne voulais pas aborder le sujet — à moins que vous ne vouliez répondre. Je voulais plutôt vous poser la question suivante. Trois pays membres de l'OTAN sont membres du club nucléaire. S'ils réduisaient leur capacité, s'ils respectaient leurs

and adhere to what all of us seem to be saying around the room, it would be less of an issue of NATO.

Now, we seem to be using NATO as the trigger to encourage those three countries to move off their positions. If, in fact, as the report suggests — and I am not suggesting we shouldn't be going that way — we go that way and we don't achieve the Americans, the French and perhaps the British moving off their existing positions today, do we not weaken NATO even further? What is our strategy, then, and our defence mutual assistance strategy with Europe?

Mr. Graham: The reason there is a focus on NATO is that there has been to a degree a strategic review. What we are urging is that this review be extended to include the nuclear component. It has been eight years since the last review. The first-use doctrine is a very old one, going back to the beginning of the alliance. A lot has changed. It should be reviewed, it is overdue to be reviewed.

There is a certain degree of inconsistency between three of the NATO countries, three NATO partners — U.S., U.K, France — pledging formally, pursuant to a Security Council resolution, that they will never use nuclear weapons or threaten to use them against virtually the entire world, all the non-nuclear-weapon-state parties to the NPT, on the one hand, and on the other hand, being part of an alliance that leaves open the first use of nuclear weapons under any circumstances in which the alliance believes this is justified.

That seems to me inconsistent, and it is an inconsistency with respect to a very important commitment that underpins the nuclear non-proliferation treaty, which is our principal defence against the widespread proliferation of nuclear weapons that would undermine NATO security more than any other single thing.

With respect to the commitments of each of those three countries in terms of reductions of nuclear weapons and so forth, as we've just been saying, the START process is stalled right now, with START II blocked in the Duma. Who knows what's going to happen to that?

The British have done some reductions unilaterally, and also have taken some moves with respect to de-alerting, as General Butler has just pointed out.

The French have done similar things. They are not part of a nuclear arms reduction process because it is been assumed that they would not be included in that process until the U.S. and Russia get down to levels of perhaps 1,000 or so, close to their levels, at which point there would be a five-power negotiation.

But I don't think the discussion of these issues, of suggestions that NATO should review a very old policy in light of an entirely different world that we live in, weakens NATO in any way. Indeed, I think in the long run it will significantly strengthen NATO security.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you.

traités et leurs obligations et s'ils adhéraient à la démarche qui semble faire consensus dans la salle, ce serait moins un problème pour l'OTAN.

À l'heure actuelle, on semble se servir de l'OTAN comme déclencheur pour encourager ces trois pays à abandonner leurs positions. Si, en fait, comme le rapport le propose — et je ne dis pas que nous ne devrions pas nous orienter dans cette direction — nous optons pour ce scénario et que nous ne réussissons pas à convaincre les Américains, les Français et peut-être les Britanniques à abandonner leur position actuelle, n'affaiblissons-nous pas davantage l'OTAN? Quelle est notre stratégie à ce moment-là? Qu'en serait-il de la stratégie d'assistance mutuelle avec l'Europe?

M. Graham: Si l'on met l'accent sur l'OTAN, c'est qu'il y a eu, jusqu'à un certain point, un examen stratégique. Nous insistons pour que cet examen englobe le volet nucléaire. Le dernier examen remonte à huit ans. La doctrine de la première frappe est désuète puisqu'elle remonte à la naissance de l'Alliance. Beaucoup de choses ont changé. Il convient de la réviser. Il y a déjà longtemps qu'on aurait dû le faire.

Je crois qu'il y a un certain illogisme à voir trois pays de l'OTAN, trois partenaires — les États-Unis, le Royaume-Uni et la France — s'engager officiellement, suite à une résolution du Conseil de sécurité, à ne jamais recourir aux armes nucléaires ou à la menace nucléaire contre pratiquement le monde entier, tous les États non dotés d'armes nucléaires parties au traité de non-prolifération d'une part et, d'autre part, adhérer à une Alliance qui maintient la possibilité de l'emploi en premier des armes nucléaires dans toutes circonstances où elle le juge justifié.

Cela me paraît illogique. Cela n'est pas conforme à l'engagement très important qui sous-tend le traité de non-prolifération nucléaire, lequel est notre principale défense contre la prolifération débridée des armes nucléaires, qui minerait la sécurité de l'OTAN plus que n'importe quel autre facteur.

Pour ce qui est des engagements de chacun de ces trois pays de réduire leurs armes nucléaires, comme nous l'avons dit, le processus START est en panne à l'heure actuelle puisque START II est bloqué à la Douma. Qui sait ce qui va se passer dans ce dossier?

Les Britanniques ont unilatéralement apporté certaines réductions et ont également pris certaines initiatives pour lever l'état d'alerte, comme vient de le signaler le général Butler.

Les Français ont pris des mesures analogues. Ils ne sont pas partie prenante au processus de réduction des armes nucléaires car il est acquis qu'ils n'y participeront pas tant que les États-Unis et la Russie n'auront pas atteint un niveau de 1 000 ogives, environ, ce qui se rapproche de leur propre niveau. À ce moment-là, il y aurait négociation entre cinq puissances.

Cela dit, je ne pense pas que le fait de discuter de ces questions et de suggérer que l'OTAN révisé une très ancienne politique à la lumière du monde tout à fait différent dans lequel nous vivons affaiblisse l'Alliance de quelque façon que ce soit. En fait, je pense qu'à long terme, cela renforcera sensiblement la sécurité de l'OTAN.

Le coprésident (M. Graham): Merci.

Senator Andreychuk: My question was entirely different from the answer—

The Joint Chairman (Mr. Graham): That is right, but that is the nature of—

Senator Andreychuk: I think all other NATO countries would go to the recommendations here. It is really France, the U.S....

I won't pursue it.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you, Senator.

Mr. Robinson: I would like to warmly welcome the witnesses before this committee and to say that I believe you bring experience, wisdom, and great eloquence, if I may say, to this profoundly important question.

One member of this committee has questioned whether Americans should be in Canada giving evidence to us. I can't think of a more fundamentally important group of people, given their experience, than this group to talk to us, and given the United States' role as well.

So I thank you for that.

Some hon. members: Hear, hear!

Mr. Robinson: I might just say in passing that this is interesting for me. As a young student many years ago, I recall demonstrating against the policies of Secretary McNamara in Vietnam. It is great to be here today, lauding his leadership on this profoundly important question.

It is a moral issue, but I know our witnesses would agree, as well, that it is an issue of obscene waste of human resources in a world in which UNICEF has documented 35,000 children dying, every day, of preventable disease and hunger. So to go through this madness of expenditure on these weapons is another issue that I think we have to acknowledge.

I have three questions, Mr. Chairman. I'll put them very briefly.

The first question is with respect to the issue of no first use. Earlier today in Question Period in the House of Commons, I urged our minister, Lloyd Axworthy, not just to call for a review of NATO's strategic concept but to go further and say that we in Canada believe the review should indeed recommend to NATO that the no-first-use policy should no longer form part of NATO's strategic concept.

I want to hear from our witnesses on this. I assume they would agree with that position. They've talked about the importance of putting it on the table, but I assume our witnesses would go further and say that this particular no-first-use policy has no place in NATO doctrine today. I would like clarification on that.

The second question is with respect to the issue of so-called rogue states. The Reform Party, in their dissenting report, stated, "Nuclear weapons operate as a kind of an insurance policy against the unforeseen." Among the "unforeseen," they talk about, "hostile states, rogue states, and terrorist organizations."

Le sénateur Andreychuk: Ma question était tout à fait différente de la réponse...

Le coprésident (M. Graham): C'est vrai, mais c'est la nature...

Le sénateur Andreychuk: Je pense que tous les autres pays de l'OTAN adopteraient les recommandations. C'est vraiment la France, les États-Unis...

Je vais m'en tenir là.

Le coprésident (M. Graham): Merci, sénateur.

M. Robinson: Je souhaite la plus chaleureuse des bienvenues aux témoins qui comparaissent devant le comité. À mon avis, vous apportez expérience, sagesse et à ce débat d'une importance cruciale.

Un membre de notre comité s'est demandé s'il était opportun que des Américains viennent au Canada comparaître devant nous. Je ne peux imaginer un groupe de personnes aussi fondamentalement important compte tenu de leur expérience ainsi que du rôle des États-Unis.

Par conséquent, je vous remercie d'avoir accepté de venir.

Des voix: Bravo!

M. Robinson: Soit dit en passant, cette rencontre est très intéressante pour moi. Il y a de nombreuses années, lorsque j'étais jeune étudiant, je me souviens d'avoir manifesté contre la politique du secrétaire d'État McNamara au Vietnam. C'est formidable pour moi d'être ici aujourd'hui pour saluer son leadership dans ce dossier crucial.

Il s'agit d'un enjeu moral, mais je sais que nos témoins conviendront également que l'armement nucléaire est un obscène gaspillage de ressources humaines dans un monde où l'UNICEF a établi que 35 000 enfants par jour meurent de faim et de maladies évitables. Je pense qu'il faut aussi tenir compte de cette perspective de l'extravagance des dépenses liées à ces armes.

Monsieur le président, J'ai trois questions. Je les poserai très succinctement.

Ma première question porte sur le non-emploi en premier. Plus tôt aujourd'hui, au cours de la période des questions à la Chambre des communes, j'ai instamment invité notre ministre, Lloyd Axworthy, à ne pas se borner à réclamer un examen du Concept stratégique de l'OTAN, mais à aller plus loin. Il devrait affirmer que le gouvernement du Canada estime qu'il convient de recommander à l'OTAN de supprimer du Concept stratégique cette politique du non-emploi en premier.

Je voudrais que les témoins expriment leur opinion à ce sujet. Je suppose qu'ils seraient d'accord avec cette position. Ils ont dit qu'il était important de mettre cela sur la table, mais j' imagine qu'ils sont prêts à aller plus loin et à affirmer que cette politique de non-emploi en premier n'a plus sa place dans la doctrine de l'OTAN d'aujourd'hui. J'aimerais une précision à cet égard.

Ma deuxième question porte sur les États dits renégats. Dans son rapport dissident, le Parti réformiste affirme que les «armes nucléaires sont une police d'assurance contre l'imprévu». Par «imprévu», ils entendent les «États hostiles, les États renégats et les organisations terroristes».

Could the witnesses respond specifically to the suggestion that we should maintain nuclear weapons to deal with the threat from so-called rogue states?

My final question, Mr. Chairman, is what can we do as Canadians — particularly, what can our government do — in this critical window that remains between now and the Washington summit? Secretary McNamara has talked about the recommendations of our report — and your recommendations — being non-starters unless in fact there is a majority of the non-nuclear-weapon states.

Do you have any advice to us as to what role we might play? Should Canada be leading in trying to gather that kind of consensus, to put pressure particularly on the United States but also on France and Britain? Do you have advice for the committee and for our government as to what we can do in this very critical and very short period of time to achieve the very important objectives you've set forth?

Mr. Graham: First, I would recommend that Canada attempt to persuade other NATO allies to support her in an effort to obtain a written commitment at the April summit — perhaps a line in the communiqué or some other way — that there would be a review of NATO nuclear policy after the April summit. There have been suggestions that this will indeed be the case. I think it would be very useful to have this commitment in the communiqué, and I think it is important that such a review take place.

With respect to whether or not the result of the review should conclude that adopting a policy of not introducing nuclear weapons into future conflicts — a no-first-use policy — would add to NATO security, I would strongly say that I believe it definitely would. It is in NATO's interest to adopt that policy, and it would be a major contribution toward dealing with today's most significant threat to NATO security, the threat of the proliferation of nuclear weapons.

So my answer would be yes.

With respect to using nuclear weapons against rogue states and terrorists, I am not quite sure how you would use a nuclear weapon against terrorist organizations. You'd probably blow yourself up in the process.

Rogue states? We've been through that before. I don't particularly like the term; let's say "irresponsible" states. Most of them are in the category of states that don't have nuclear weapons. We would be in violation of our non-proliferation treaty commitments if we did that. It is not necessary to do that. We don't need to do that. I don't see any role for nuclear weapons against irresponsible states.

Perhaps my colleagues would like to add to that.

Mr. McNamara: Perhaps I can add just 30 seconds to that.

I totally agree. I see no role for nuclear weapons in relationship to rogue states. But assuming for a minute that is wrong, what relationship does that have with what we are dealing with today,

Les témoins pourraient-ils réagir à la suggestion que nous devrions maintenir un arsenal nucléaire pour contrer la menace de prétendus États renégats?

Voici ma dernière question, monsieur le président. Que pouvons-nous faire, en tant que Canadiens — et particulièrement, que peut faire notre gouvernement au cours de cet intervalle critique d'ici le Sommet de Washington? Selon le secrétaire d'État McNamara, les recommandations de notre rapport — et les vôtres — risquent d'être futiles à moins qu'il y ait une majorité d'États non dotés d'armes nucléaires.

Pouvez-vous nous conseiller quant au rôle que nous pourrions jouer? Le Canada devrait-il prendre l'initiative d'essayer de dégager un tel consensus, exercer des pressions particulièrement sur les États-Unis, mais aussi sur la France et la Grande-Bretagne? Pouvez-vous dire au comité et à notre gouvernement ce que nous pouvons faire au cours de cette période très courte et très critique afin d'atteindre les objectifs très importants que vous avez énoncés?

M. Graham: Premièrement, je recommanderais au Canada d'essayer de convaincre ses autres alliés de l'OTAN de l'appuyer dans ses efforts pour obtenir un engagement par écrit au sommet d'avril — peut-être sous forme de communiqué ou autre — en faveur d'un examen de la politique nucléaire de l'OTAN dans la foulée du sommet. On a laissé entendre que ce serait le cas. Je pense qu'il serait très utile d'obtenir un tel engagement sous forme de communiqué. À mon avis, il est impératif qu'un tel examen ait lieu.

Quant à savoir si l'examen devrait conclure que l'adoption d'une politique de non-introduction des armes nucléaires dans de futurs conflits — une politique de non-premier-emploi — ajouterait à la sécurité de l'OTAN, je suis vraiment convaincu que ce serait le cas. Il est dans l'intérêt de l'OTAN d'adopter une telle politique. En effet, ce serait une façon valable de contrer la pire menace à la sécurité de l'OTAN à l'heure actuelle, soit celle de la prolifération des armes nucléaires.

Ma réponse serait oui.

Pour ce qui est du recours aux armes nucléaires contre des États renégats et des organisations terroristes, je vois mal comment on pourrait recourir aux armes nucléaires contre des organisations terroristes. On se ferait probablement sauter soi-même au cours du processus.

Pour ce qui est des États renégats, nous avons déjà eu ce débat. Je n'aime pas particulièrement ce terme; parlons plutôt d'États «irresponsables». La plupart d'entre eux n'ont pas d'armes nucléaires. Si nous agissions ainsi, nous violerions nos engagements aux termes du Traité de non-prolifération. Il n'est pas nécessaire d'en venir là. C'est inutile. Je ne conçois pas que l'on puisse utiliser des armes nucléaires contre des États irresponsables.

Peut-être mes collègues voudront-ils ajouter quelque chose.

M. McNamara: Une petite intervention de 30 secondes.

Je suis tout à fait d'accord. Je ne conçois pas qu'on utilise des armes nucléaires à l'encontre des États renégats. Mais supposons un instant que j'aie tort, quel rapport cela a-t-il avec la situation

which is a world of 20,000 nuclear weapons? Hopefully we'll reduce that, through START II, to 10,000, and through START III, to maybe 6,000. We might get down to what Tom proposed, something in the order of 100 or 500 in 15 or 20 years from now. That would be more than enough to deal with rogue states.

So the rogue states argument has no bearing on the issues that confront us today.

The Joint Chairman (Mr. Graham): I have Ms Augustine and Mr. Bachand on the list. We have seven minutes, because our witnesses must leave here at 4:55 p.m. They have a meeting with the Prime Minister.

Could we perhaps split your time within that seven minutes?

Ms Jean Augustine (Etobicoke—Lakeshore, Lib.): I want to join with my colleagues in welcoming you to our committee. I feel very pleased that you agree with the recommendations we've put forward.

In light of your involvement, Mr. McNamara and General Butler, with two important documents that have come out — in 1996, from the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons, and in 1997, the I think U.S.-sponsored document on the future of U.S. nuclear weapons policy — where do those recommendations fit in with what we are recommending right now? How do you see this advancing the debate?

General Butler: As a member of both the Canberra commission and the U.S. National Academy of Science — and having therefore participated in the elaboration of both those reports — it is my judgment that your recommendations are entirely consistent. They are very much in the spirit as well as in the intellectual mode of those two reports.

For example, the Canberra commission and the National Academy of Science both urged that the alert status of weapons be reduced, the shorthand term being “de-alerting.” You have recommended that as well.

The Canberra commission recommended that NATO adopt a no-first-use policy. The national academy report was also favourable in that regard.

So you really have gone down some very familiar intellectual and strategic pathways here. That is why I was not only delighted to see the report and its recommendations but I was also very comfortable with it.

Mr. McNamara: This is the Canberra commission report. It is totally consistent with your report. It particularly deals with a number of the controversial issues brought up here today, particularly verification of reductions and possible elimination.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Thank you.

Senator Marcel Prud'homme (La Salle, Indépendant): Could we ask that the report be given to you and eventually distributed, please?

actuelle, avec un monde où il existe 20 000 ogives nucléaires? J'espère que grâce à START II, nous allons pouvoir réduire ce nombre à 10 000 et grâce à START III, à 6 000 peut-être. Il se peut qu'on en arrive d'ici 15 ou 20 ans à 100 ou 500. Ce serait plus que suffisant pour régler le cas des Etats renégats.

Par conséquent, l'argument des Etats renégats n'est pas valable dans le débat d'aujourd'hui.

Le coprésident (M. Graham): J'ai Mme Augustine et M. Bachand sur la liste. Il nous reste sept minutes car nos témoins doivent nous quitter à 16 h 55 pour rencontrer le Premier ministre.

Pouvez-vous partager votre temps au cours de ces sept minutes?

Mme Jean Augustine (Etobicoke—Lakeshore, Lib.): Tout comme mes collègues, je vous souhaite la bienvenue à notre comité. Je suis très heureuse que vous appuyiez nos recommandations.

Monsieur McNamara, Le général Butler, vous avez participé à la rédaction de deux documents importants — en 1996, le rapport de la Commission de Canberra sur l'élimination des armes nucléaires et en 1997 un document venant des États-Unis sur l'avenir de la politique américaine relative aux armes nucléaires. Où s'inscrivent ces recommandations par rapport à ce que nous recommandons à l'heure actuelle? De quelle façon cela fait-il avancer le débat?

Le général Butler: En tant que membre de la commission de Canberra et de la U.S. National Academy of Science, j'ai effectivement participé à la rédaction de ces deux documents et j'estime que vos recommandations s'inscrivent tout à fait dans cette lignée. Elles relèvent du même esprit et de la même démarche intellectuelle qui ont présidé à ces deux rapports.

Ainsi, la commission de Canberra et la National Academy of Science ont toutes deux réclamé de réduire l'état d'alerte des armes nucléaires, ce qu'on appelle brièvement «la levée de l'état d'alerte». Vous avez également recommandé une telle mesure.

La commission de Canberra recommandait que l'OTAN adopte une politique de non-premier-emploi. Le rapport de la National Academy of Science était également favorable à cette option.

Vous avez donc suivi un cheminement stratégique et intellectuel que je connais bien. Voilà pourquoi j'ai été enchanté mais aussi très à l'aise lorsque j'ai pris connaissance des recommandations du rapport.

M. McNamara: Voici le rapport de la Commission de Canberra. Il est tout à fait conforme au vôtre. Il aborde en particulier un certain nombre de questions controversées qui ont été évoquées ici aujourd'hui, particulièrement celles de la vérification des réductions et de l'élimination possible.

Le coprésident (M. Graham): Merci.

Le sénateur Marcel Prud'homme (La Salle, Indépendant): Pouvons-nous demander que le rapport nous soit remis et distribué, s'il vous plaît?

The Joint Chairman (Mr. Graham): Yes, certainly, Senator. it is with our researchers. We had it when we were doing our study, and we'd be happy to share it with you.

[Translation]

Mr. André Bachand (Richmond—Arthabaska, PC): I would like to welcome you. When I saw the lights on, I didn't think I would have the chance to ask you even one question. Thank you very much, Mr. Chairman, and thank you, Ms Augustine, for sharing your time. I appreciate it a great deal.

I would like to summarize for you my party's position on nuclear weapons. I draw a distinction between nuclear weapons and nuclear energy. In the report, we also talk about nuclear energy and our stand on this issue is quite firm as well.

On the subject of nuclear weapons, our party advocate non-proliferation, provided we have the proper verification capability. It also maintains that the number of nuclear warheads must be reduced and that nuclear weapons should be banned. The Progressive Conservative Party is working toward that goal.

I would, however, like to make one fact clear. The committee is not recommending a no-first-use policy. It did broach this subject, but the report acknowledges that no unanimous consensus emerged on this issue. I wouldn't want you to think that the committee agreed on the no-first-use policy when it comes to nuclear weapons. However, we do hope that Canadian government will make its position clear fairly soon.

I would like Mr. McNamara to talk to us about some of the changes that have occurred. It is much easier today...

[English]

Mr. McNamara: I am sorry, I didn't hear. The issue of what?

Mr. Bachand: I didn't ask my question yet, sir, so don't worry.

Voices: Oh, oh.

Mr. Bachand: I made a small statement, that is it.

[Translation]

Here's my question. Since the Cuban missile crisis, the situation has evolved. In the past, we had nuclear weapons and conventional weapons. Now, we have a third kind of weapon, high tech weapons. Would you agree that poorer countries and countries with financial problems are not in a position to have or to acquire an arsenal of conventional or high tech weapons, whereas, as General Butler noted, the 1945 technology is much easier to acquire?

I would like your opinion on the current situation and on the advisability of reducing our stocks of nuclear weapons, on the one hand, while at the same time increasing our arsenal of high tech weapons.

Le coprésident (M. Graham): Oui, certainement, sénateur. Nos recherchistes l'ont en main. Nous l'avions lorsque nous avons effectué notre étude et nous le mettrons volontiers à votre disposition.

[Français]

M. André Bachand (Richmond—Arthabaska, PC): Je vous souhaite la bienvenue. Lorsque j'ai vu les lumières allumées, j'ai pensé que je n'aurais pas le temps de poser une seule question. Je vous remercie beaucoup, monsieur le président, et je remercie beaucoup Mme Augustine d'avoir partagé son temps. Je l'apprécie beaucoup.

J'aimerais vous résumer la position du parti que je représente au sujet des armes nucléaires. Je fais une distinction entre les armes nucléaires et l'énergie nucléaire. Dans le rapport, on parle aussi de l'énergie nucléaire, et nous avons aussi une position assez ferme là-dessus.

Au sujet des armes, nous disons qu'il faut en arrêter la prolifération pourvu qu'on puisse avoir une capacité de vérification, diminuer le nombre de têtes nucléaires et abolir les armes nucléaires. C'est à cela que le Parti conservateur travaille.

Cependant, j'aimerais établir un fait tout de suite. Le comité ne recommande pas la no-first-use policy. Le comité soulève cette question, mais reconnaît dans son rapport que la no-first-use policy ne fait pas l'unanimité. Je n'aimerais pas que vous reteniez l'idée que le comité s'est entendu sur la non-utilisation première des armes nucléaires. Cependant, on espère que le gouvernement du Canada va se prononcer sur cette question assez rapidement.

J'aimerais que M. McNamara nous parle du changement qui est survenu. Il est beaucoup plus facile aujourd'hui...

[Traduction]

M. McNamara: Je suis désolé, je n'ai pas entendu. La question de quoi?

M. Bachand: Je n'ai pas encore posé ma question, monsieur. Ne vous inquiétez pas.

Des voix: Oh, oh.

M. Bachand: Je n'ai fait qu'une simple observation, c'est tout.

[Français]

Voici ma question. Depuis la crise cubaine, il y a eu une évolution. Auparavant, on avait les armes nucléaires et les armes conventionnelles. Il y a maintenant un troisième type d'arme, soit les armes de haute technologie. Ne croyez-vous pas les pays pauvres, les pays qui ont des problèmes financiers sont dans l'impossibilité de garder ou d'acquérir des armes conventionnelles ou de haute technologie, alors que, comme le disait le général Butler, la technologie de 1945 est beaucoup plus facile à mettre en place?

J'aimerais donc avoir votre opinion sur la situation actuelle et sur la crédibilité d'une réduction des armes nucléaires assortie d'une augmentation des armes de haute technologie.

[English]

Mr. McNamara: I would like to ask General Butler to respond to that. I would be quite happy to, but he's the expert, and I am not.

General Butler: Another political ploy, I notice, and used to great effect.

The Joint Chairman (Mr. Graham): Well, General, as a political ploy to help you, I'll tell you that you have only two minutes, so —

Voices: Oh, oh.

General Butler: First, let me say that as demonstrated in the Gulf War, the capacity to conduct that kind of conventional conflict has now been elevated to a level that some have called "hyper-war." Hyper-war is the dominant feature of something called "the revolution in military affairs." It is within the capacity of very few nations — and now, in fact, just one — to conduct war on that level, but it has changed the whole nature of warfare.

Witness the fact that we lost fewer than 300 casualties, including accidents, in the Gulf War, and yet brought what at the time was the fourth-largest army in the world to its knees.

So, yes, with respect to the violence, the spontaneousness, and the intensity of conventional war, technology has already raised it to an entirely new level.

Some would say that in the face of that, it is all the more tempting for poor nations to resort to weapons of mass destruction. Typically, however, that would not be nuclear weapons; it would be chemical or biological weapons.

The technology for building a nuclear bomb dates back to 1945. One of the success stories of non-proliferation is that whereas there was a time when it was imagined that some 24, 30, or 36 nations would now be nuclear powers, the fact is, fewer than that have ever acquired the capability. Today, arguably, there are only eight, and it is still within our capacity to sustain that success.

What we are saying, however, is that this will not happen by chance. It will require commitment, perseverance, and leadership. Above all, it is the responsibility of the Government of the United States to exercise that leadership.

The Joint Chairman (Senator Stewart): With respect to the clock — with great respect to the clock — let me make two comments at this point.

One, I appreciate what you have said on the topic of NATO expansion. Your conclusion is the conclusion of the Senate foreign affairs committee. So what you say encourages us.

Second, you've given us a very clear and logical analysis, one that I find convincing. The problem I would have put to you, but on which you can perhaps advise us later, privately, is assuming that Canada is effective, what do we have to do to convince whatever power in Washington is in control of this situation to

[Traduction]

M. McNamara: Je demanderais au général Butler de répondre. Je répondrais volontiers moi-même, mais c'est lui l'expert, et pas moi.

Le général Butler: Un autre stratagème politique, utilisé avec beaucoup de succès.

Le coprésident (M. Graham): Le général Butler, pour employer un autre stratagème politique qui risque de vous aider, je peux vous dire que vous n'avez que deux minutes, de sorte que...

Des voix: Oh, oh.

Le général Butler: Premièrement, comme la preuve en a été faite lors de la guerre du Golfe, la capacité de mener ce genre de conflit conventionnel a maintenant été élevée à un niveau que d'aucuns ont appelé «l'hyperguerre». L'hyperguerre est l'élément dominant de ce qu'on appelle «la révolution dans les affaires militaires». Seule une poignée de nations — et maintenant, en fait, une seule — est en mesure de mener une guerre à ce niveau, mais cela a modifié toute la nature de la conduite de la guerre.

J'en veux pour preuve le fait qu'au cours de la guerre du Golfe, nous avons perdu moins de 300 hommes, y compris dans les accidents, et que malgré tout, nous avons réussi à faire capituler la quatrième armée la plus puissante du monde.

Il est vrai qu'en ce qui a trait à la violence, à la spontanéité et à l'intensité de la guerre conventionnelle, la technologie a déjà porté la conduite de la guerre à un niveau entièrement nouveau.

D'aucuns diront que devant cette réalité, il devient encore plus tentant pour les pays pauvres de recourir aux armes de destruction massive. Cependant, il ne s'agirait pas d'armes nucléaires, mais plutôt d'armes chimiques ou biologiques.

La technologie permettant de construire une bombe nucléaire remonte à 1945. L'une des réussites de la non-prolifération, c'est que s'il y a eu une époque où l'on a imaginé que quelque 24, 30 ou 36 nations feraient partie du club nucléaire, le fait est qu'un bien moins grand nombre a acquis cette capacité. Aujourd'hui, il n'y a que huit nations qui sont dotées de l'arme nucléaire et il demeure en notre pouvoir de perpétuer ce succès.

Cependant, cela n'arrivera pas fortuitement. Cette réussite exigera engagement, persévérance et leadership. Et surtout, c'est au gouvernement des États-Unis qu'il appartient d'exercer ce leadership.

Le coprésident (le sénateur Stewart): C'est avec un oeil sur l'horloge — en fait, avec beaucoup de respect pour l'horloge —, que je ferai deux commentaires.

Premièrement, je prends bonne note de vos propos au sujet de l'expansion de l'OTAN. Votre conclusion s'apparente à celle du Comité des affaires étrangères du Sénat. Vos observations sont encourageantes pour nous.

Deuxièmement, vous nous avez proposé une analyse claire et logique que j'ai jugée convaincante. Je vais vous soumettre un problème auquel vous pouvez répondre plus tard, en privé. En supposant que le Canada puisse réussir, que doit-il faire pour convaincre les autorités qui assument le contrôle de la situation à

adopt the appropriate attitude toward particularly recommendation 15 in the House of Commons report?

But I am not asking that question. Ponder it and perhaps tell us the answer at your convenience.

Thank you very much for being with us.

The Joint Chairman (Mr. Graham): It is my job to wrap up and let our guests go to meet the Prime Minister, but let me say to our witnesses thank you very much for attending.

Whatever are the political differences around the table amongst those of us who worked on the report, we are all proud of the work the committee did in respect of the report. I thank you, our guests, for providing the committee with your wisdom, your experience, and your eloquent testimony in support of our members' work.

I would only leave it with you that I very much regret that somehow you had to, in the process here, encourage the Senate committee into believing it was right in respect of NATO expansion.

The committee adjourned.

Washington d'adopter une attitude favorable, en particulier, à la recommandation 15 du rapport de la Chambre des communes?

Je ne veux pas que vous répondiez maintenant à cette question. Réfléchissez-y et communiquez-nous votre réponse au moment opportun.

Je vous remercie beaucoup d'être venus comparaître.

Le coprésident (M. Graham): Il m'échoit de clore la séance et de laisser nos invités rejoindre le premier ministre. Mais auparavant, je veux moi aussi remercier nos témoins d'avoir accepté de comparaître.

Indépendamment des différences politiques qui existent autour de la table parmi ceux qui ont participé à l'élaboration du rapport, nous sommes tous fiers du travail du comité. Je remercie nos invités d'avoir mis au service du comité leur sagesse, leur expérience et leur témoignage éloquent pour appuyer notre travail.

Je vous laisse en vous disant que je regrette beaucoup que d'une certaine façon, au cours de la discussion, vous ayez encouragé les membres du comité sénatorial à croire qu'ils avaient raison au sujet de l'expansion de l'OTAN.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Middle Powers Initiative:

Thomas Graham, Ambassador and President of Lawyers
Alliance for World Security;

Robert McNamara, Former U.S. Defence Secretary;

General Lee Butler, Former Commander-in-Chief of U.S.
Defence;

Dr. Thomas Graham, Director of International Security
Programs, Rockefeller Foundation.

De l'Initiative des puissances moyennes:

Thomas Graham, ambassadeur et président de la Lawyers
Alliance for World Security;

Robert McNamara, ancien secrétaire à la Défense des
États-Unis;

Le général Lee Butler, ancien commandant en chef du
Secrétariat à la défense des États-Unis;

M. Thomas Graham, directeur des programmes de sécurité
internationale, Fondation Rockefeller.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chair:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Wednesday, March 10, 1999

Le mercredi 10 mars 1999

Issue No. 30

Fascicule n° 30

Second meeting on:
Bill S-22, An Act authorizing the United States
to preclear travellers and goods in Canada
for entry into the United States for the purposes
of customs, immigration, public health,
food inspection and plant and animal health

Deuxième réunion concernant:
Le projet de loi S-22, Loi autorisant les États-Unis à
effectuer au Canada le précontrôle en matière de
douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection
des aliments et de santé des plantes et des animaux à
l'égard des voyageurs et des marchandises
à destination des États-Unis

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Carney, P.C.	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
De Bané, P.C.	(or Kinsella (acting))
Di Nino	Stollery
Doody	Whelan, P.C.
Grafstein	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Carney, c.p.	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
De Bané, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
Di Nino	Stollery
Doody	Whelan, c.p.
Grafstein	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 10, 1999

(40)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 6:05 p.m., this day, in room 256-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool and Stewart (8).

Other senator present: The Honourable Senator Prud'homme, P.C.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg and Julie Cusson.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Bar Association:

Ms Tamra L. Thompson, Director, Legislation and Law Reform;

Mr. Michael A. E. Greene, Treasurer, National Citizenship and Immigration Section;

Mr. Howard D. Greenberg, Former Chair, National Citizenship and Immigration Section.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday February 11, 1999, the committee proceeded to study Bill S-22, An Act authorizing the United States to preclear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health.

Ms Thompson, Mr. Greene and Mr. Greenberg made opening statements and answered questions.

At 7:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 10 mars 1999

(40)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 18 h 05, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool et Stewart (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Prud'homme, c.p.

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Peter Berg et Julie Cusson.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association du Barreau canadien:

Mme Tamra L. Thompson, directrice, Législation et réforme du droit;

M. Michael A. E. Greene, trésorier, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté;

M. Howard D. Greenberg, président sortant, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 11 février 1999, le comité procède à l'étude du projet de loi S-22. Loi autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments et de santé des plantes et des animaux à l'égard des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis.

Mme Thompson, M. Greene et M. Greenberg font des déclarations et répondent aux questions.

À 19 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 10, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill S-22, An Act authorizing the United States to preclear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health, met this day at 6:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We have for consideration this evening Bill S-22, authorizing the United States to preclear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health.

Honourable senators, we met last week to begin our consideration of this bill. During the time since that meeting, I have gone over the evidence that we took. I do not wish to commit the committee in any way — indeed, I have no capacity to do that; however, it is my impression that insofar as the logistics of travel are concerned, the bill is advantageous. For example, a traveller going from Canada into the United States will have to meet up with U.S. authorities either at the point of flight departure or at the point of flight arrival in the United States. It is more convenient for that Canadian, in most circumstances, to meet with the U.S. authorities at the airport of departure.

The same argument can be made for travellers from other countries who land at Canadian air ports but who go on immediately to the United States. In addition, Canadian carriers like the idea of providing that convenience for travellers going ultimately to the United States, and the Canadian airport authorities seem to like the idea.

However, I understand there are some problems with the bill as it is presently drafted. They relate, if I understand correctly, primarily to questions of sovereignty and to established rights in Canada.

I will ask the witnesses to proceed at this time.

Ms Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association: Honourable senators, the Canadian Bar Association is pleased to have the opportunity to appear before you today on Bill S-22. We appreciate the opportunity to do so on rather short notice.

The Canadian Bar Association is a national association representing over 35,000 jurists across Canada. Amongst our primary objectives are the improvement of the law and improvement of the administration of justice. It is in that light that we make our comments to you today.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 10 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères, à qui a été confiée l'étude du projet de loi S-22, Loi autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments et de santé des plantes et des animaux à l'égard des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis, se réunit aujourd'hui à 18 h 05 pour examiner ledit projet de loi.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Nous devons examiner ce soir le projet de loi S-22. Loi autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments et de santé des plantes et des animaux à l'égard des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis.

Chers collègues, nous nous sommes réunis la semaine dernière pour amorcer notre étude de ce projet de loi. Depuis lors, j'ai revu les témoignages que nous avons entendus. Sans vouloir engager le comité dans un sens ou dans l'autre — en fait, je n'en ai pas la capacité —, j'ai toutefois l'impression que, sur le strict plan de la logistique du voyage, ce projet de loi est avantageux. Par exemple, un voyageur qui se rend aux États-Unis depuis le Canada doit se présenter aux autorités américaines soit à son aéroport de départ, soit à son point d'arrivée aux États-Unis. Dans la plupart des cas, il est plus commode pour ce Canadien de se présenter aux autorités américaines avant son départ du Canada.

Il en va de même des voyageurs qui ne font que transiter par le Canada en direction des États-Unis. Les transporteurs canadiens, tout comme nos autorités aéroportuaires, ne demandent d'ailleurs pas mieux que d'offrir cette commodité aux voyageurs à destination des États-Unis.

Si j'ai bien compris, de la façon dont il est actuellement libellé, ce projet de loi poserait cependant certains problèmes, de la façon dont il est actuellement libellé, principalement en ce qui touche le respect de la souveraineté canadienne et des droits garantis dans notre pays.

J'invite maintenant les témoins à prendre la parole.

Mme Tamra Thompson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien: Honorables sénateurs, l'Association du Barreau canadien est heureuse de pouvoir comparaître devant vous à propos du projet de loi S-22, et ce, même si nous n'avons été prévenus de notre comparution qu'assez tardivement.

L'Association du Barreau canadien est un organisme national qui représente au-delà de 35 000 juristes de l'ensemble du Canada. L'amélioration du droit et de l'administration de la justice est un de nos principaux objectifs, et c'est dans cet esprit que nous vous faisons part de nos commentaires aujourd'hui.

I should point out as well that, because of the time constraints, we have been able to provide our submission to you in English only at this time. We will be providing the French version of this brief as soon as possible.

I will ask Mr. Greene to make the initial statements on the substance of the brief that you have before you, followed by Mr. Greenberg.

Mr. Michael A. E. Greene, Treasurer, National Citizenship and Immigration Section, Canadian Bar Association: As Ms Thomson has said, unfortunately, we were not able to have the brief translated in time for this meeting, but we will get it to you as soon as possible.

We were not aware of the bill until ten days ago, when we found out about it through your committee. No one had told us about it before then and, although it was on the Foreign Affairs Committee Web page and had been out there for a couple of months, we had not seen it because we had not been looking in the right place.

However, when we did look at the bill, we found we had some serious concerns in the CBA's National Citizenship and Immigration Section. We saw some serious implications there that we should like to bring to your attention.

We support legislation governing preclearance areas and we support the concept of preclearance areas. As honourable senators have said, there are many benefits to having a preclearance area. It is a convenience for travellers and it encourages foreign flights.

You must understand the difference between intransit and preclearance. Passengers on flights that originate in other countries and stop over in Canada go through intransit areas. All of our airports want to have those facilities because they will get more landings and more passengers coming into the country.

There is no doubt that there is a significant convenience for the United States by operating preclearance areas on our territory. That is something of which we should not lose sight. The benefits are not all on our side of the fence. It is much easier for them to apply their laws outside the U.S. because they do not have to worry as much about constitutional protections outside the U.S. It is much easier to turn people back closer to source than to get them to the U.S., where they can access their judicial system and where it is more costly to send them back out of the country.

The U.S. has been doing this since the 1950s. We are not doing it in the United States. We have a desire to do it, but we are not doing it there yet.

In short, we support the idea because we think it is a good idea. However, we have serious concerns with Bill S-22. We believe it is seriously flawed. Our concerns are significant enough that we

Je dois également vous signaler qu'en raison des contraintes de temps, il ne nous a été possible de vous remettre pour l'instant notre mémoire qu'en anglais. Nous vous en procurerons la version française dans les meilleurs délais.

Je vais d'abord demander à M. Greene, puis à M. Greenberg, de vous exposer l'essentiel de notre mémoire que vous avez devant vous.

M. Michael A. E. Greene, trésorier, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien: Comme l'a mentionné Mme Thompson, nous n'avons malheureusement pas été en mesure de faire traduire notre mémoire à temps pour cette séance, mais nous vous en ferons parvenir la version française dès que possible.

Nous n'avons pris connaissance de ce projet de loi qu'il y a dix jours, lorsque votre comité nous en a saisis. Personne ne nous en avait parlé jusqu'alors, et, même s'il en était question sur le site Internet du comité des affaires étrangères et qu'il s'y trouvait depuis deux ou trois mois, nous n'en étions pas conscients parce que nous n'avions pas regardé au bon endroit.

À l'examen du projet de loi, les membres de notre Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté n'y ont pas moins décelé de graves lacunes. Nous y avons observé des éléments qui pourraient être lourds de conséquences et que nous tenons à porter à votre attention.

Nous souscrivons à l'idée d'une loi pour régir les zones de précontrôle et nous appuyons le principe des zones de précontrôle. Comme l'ont mentionné les sénateurs, l'autorisation des zones de précontrôle se traduit par de nombreux avantages. Ces zones accommodent les voyageurs et contribuent à accroître le trafic aérien international.

Il importe de faire la distinction entre la notion de transit et celle de précontrôle. Les passagers aériens qui font escale au Canada sont dirigés vers une zone de transit. Tous nos aéroports souhaitent disposer d'une telle zone, qui leur permet d'accueillir davantage de vols et de passagers en provenance de l'étranger.

Il ne fait pas de doute qu'il est passablement intéressant pour les États-Unis d'avoir des zones de précontrôle sur notre territoire, et c'est là un aspect que nous ne devons pas perdre de vue. Les avantages ne sont pas que pour nous. Il est beaucoup plus facile pour les Américains d'appliquer leurs lois à l'extérieur des États-Unis, car ils n'ont alors pas à se préoccuper autant des garanties constitutionnelles. Il leur est beaucoup plus simple de renvoyer les gens chez eux s'ils sont plus près de leur point de départ que s'ils sont déjà aux États-Unis, car, dans ce dernier cas, ils ont accès au système judiciaire américain et il en coûte alors plus cher pour les renvoyer dans leur pays.

Les États-Unis exercent ainsi un précontrôle depuis les années 50. Nous ne faisons pas de même aux États-Unis. Nous le souhaiterions, mais ce n'est pas encore le cas.

Bref, nous sommes favorables à cette idée parce que nous la croyons valable. Cependant, nous avons de sérieuses réserves concernant le projet de loi S-22. Nous croyons qu'il comporte de

think the bill should be withdrawn and sent back for major redrafting.

If the bill were to go ahead, we see the need for major changes to be made to specific provisions. Our concerns are that the bill represents an unwarranted and an unacceptable intrusion into our sovereignty and into the individual rights of Canadians and persons on Canadian soil.

While we want to have preclearance legislation, we believe it can be done in a way that can be effective without those intrusions. The present concept with respect to how people enter the United States is on a consensual basis if they do it through a preclearance area. As passengers approach the preclearance area, they are greeted by U.S. Customs and Immigration officers. Persons agree to submit to examination and search in order to satisfy the officers that they and their goods can be lawfully admitted into the United States. If at any point there is a problem, they can withdraw their application. They are on Canadian soil. They can simply say, "I no longer wish to proceed further, and I am going home."

This bill would change that relationship dramatically. These passengers would no longer have that right to withdraw. Mr. Greenberg will speak about some of the specifics of how that works.

Even though clause 10 stipulates that an individual has a right to withdraw, in fact, clause 10 takes away the right to withdraw because of the limitation it creates, saying that a mere suspicion of a violation of a very broadly worded section can result in the loss of the right to withdraw. It is a complete restructuring and a giving up of the voluntary nature of the process, and that concerns us. We think it is unnecessary, and it raises many constitutional and legal questions, as well as rights questions.

We recognize that there is a negotiation process and that the Americans would like to have certain powers. They are like the big brother and the boundaries he needs; so they will keep pushing until we set boundaries. I would say that they have pushed too far in this regard and that we should not structure the bill in this particular fashion, because we do not need to give this much away in order to give them the effective controls they need.

The other issue I wish to address is the concept that this bill is based on reciprocity. We should remember that the current situation is not reciprocal. While U.S. legislation states that the U.S. can give reciprocal benefits to any country that gives them these powers, the fact of the matter is that it is not a reciprocal situation right now. It is entirely a one-way street. They are doing preclearance on our territory, but we are not doing preclearance on their territory.

graves vices de forme. Nos réserves sont à ce point importantes que, selon nous, le projet de loi devrait être retiré et revu pour permettre qu'on y apporte des modifications majeures.

Si l'examen du présent projet de loi devait suivre son cours, il faudrait, à notre avis, en modifier considérablement certaines dispositions. Nos réserves portent sur le fait que le projet de loi constitue un empiètement injustifié et inacceptable sur notre souveraineté et sur les droits individuels des Canadiens et des personnes se trouvant en sol canadien.

Bien que nous soyons favorables à l'adoption d'une loi sur le précontrôle, nous croyons qu'on peut le faire convenablement sans permettre de tels empiètements. À l'heure actuelle, quiconque, en route vers les États-Unis, passe par une zone de précontrôle le fait de son plein gré. Lorsqu'il se présente à la zone de précontrôle, le passager est accueilli par un douanier et un agent d'immigration américains. Il est libre d'accepter de se soumettre à une inspection et à une fouille pour convaincre le contrôleur que lui-même et les marchandises qu'il transporte sont légalement admissibles aux États-Unis. Si, à toute étape du processus, un problème se pose, il peut retirer sa demande. Il est en sol canadien. Il peut simplement dire: «Je désire interrompre mes démarches et rentrer chez moi».

Ce projet de loi modifierait radicalement ce rapport. Le passager n'aurait plus le droit de faire marche arrière. M. Greenberg vous fournira certaines précisions sur la façon dont le processus se déroule.

Bien que l'article 10 stipule qu'une personne a le droit de se retirer, il restreint en réalité ce droit en disposant qu'un simple soupçon d'infraction, aux termes d'un article au demeurant fort vague, peut se traduire pour elle par la perte de son droit de retrait. Il s'agit là d'une modification fondamentale du processus de précontrôle et d'un abandon de son caractère volontaire, ce qui nous inquiète forcément. Nous jugeons cette mesure non nécessaire, et nous croyons qu'elle soulève de nombreuses questions d'ordre constitutionnel et juridique, qui touchent d'ailleurs la protection des droits.

Nous reconnaissons que ce projet de loi s'inscrit dans un processus de négociation et que les Américains souhaitent se voir conférer certains pouvoirs. Ils sont comme le «big brother» à qui il nous faut imposer des limites, sans quoi il persistera à exercer sur nous des pressions. Je considère qu'ils sont déjà allés trop loin à cet égard et que nous ne devrions pas structurer le projet de loi de cette façon, car il ne s'impose pas que nous fassions autant de concessions pour leur permettre d'exercer efficacement les contrôles qu'ils jugent nécessaires.

L'autre aspect que j'aimerais aborder, c'est l'idée que ce projet de loi se fonde sur le principe de la réciprocité. Rappelons-nous qu'actuellement, il n'y a pas de réciprocité. Bien que la loi américaine stipule que les États-Unis peuvent consentir des avantages réciproques à tout pays qui leur concède ces pouvoirs, la réalité, c'est qu'il n'existe pas actuellement de telle réciprocité. C'est une entente proprement à sens unique. Ils exercent un précontrôle depuis notre territoire, mais nous n'en exerçons pas depuis le leur.

Mr. Howard D. Greenberg, Past Chair, National Citizenship and Immigration Section, Canadian Bar Association: When the bill was initially brought to the attention of the members of the Canadian Bar Association, there was no response for about one week because the bill looks very innocuous. In reading this short bill, one thinks it does not really say much, except what has been going on at airports, and one is inclined not give it a second thought.

Mr. Greene and I practice on behalf of multinational corporations in Canada. When I read the bill, I became alarmed at the provisions contained in the bill. I became alarmed at different levels. I thought I would explain that somewhat so that when you take away this document, which is the brief we wrote, you will be able to keep it in some perspective.

The Chairman: The document has not been prepared for the committee in French, either by you or by us. I would prefer if you would avoid referring to it, because it is not properly before the committee.

Mr. Greenberg: When this brief does come before the committee, one should notice that it attempts to deal with this bill on different levels. The first is the policy level that Mr. Greene has just discussed. On the one hand, in a global society, we cannot impact the free and easy movement of business travellers and people who have activities in various countries. We must facilitate them, which is what this bill does, at least outwardly.

Clause 6 of the bill is a good place to start. This clause categorizes the bill as an administration bill. It appears to be simply bringing order to a set of activities that have been going on for about the last 20 years. In fact, the bill goes far beyond being an administration bill.

The bill essentially empowers U.S. officers on Canadian soil in predetermined preclearance areas in Canadian airports to apply U.S. laws, defined as preclearance laws in this legislation, which would be for immigration, agriculture and customs. To the extent that they determine that there has been a falsehood, the contravention is not one of U.S. law, but of Canadian law. Canadian law is, therefore, used in aid of the enforcement of U.S. law on Canadian territory in a Canadian preclearance area occupied by U.S. officers.

I will not speak to you as a lawyer; I will speak to you as a traveller.

Under clause 10 of the proposed legislation, let us assume that we are on our way to Miami together, and we have just arrived at the airport. We have just presented ourselves to a preclearance officer in a defined area. That officer is attempting to make a determination as to whether we should be cleared. He or she is looking at the statements we make. I have a right to participate in that process or depart the process unless the preclearance officer

M. Howard D. Greenberg, ex-président, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien: Quand le texte du projet de loi a initialement été porté à l'attention des membres de l'Association du Barreau canadien, il s'est écoulé environ une semaine avant qu'il suscite des réactions, car il a l'air très inoffensif. À la lecture de ce bref projet de loi, on est porté à croire qu'il ne contient pas grand-chose de nouveau, qu'il ne fait que décrire ce qui se passe déjà dans nos aéroports, et on a tendance à ne pas y regarder de plus près.

Dans notre pratique, M. Greene et moi représentons des sociétés multinationales au Canada. En parcourant le projet de loi, je me suis pris à m'inquiéter des dispositions qu'il contient, et ce, à divers égards. Je me suis dit que je vous expliquerais un peu de quoi il en retourne, de façon à ce que quand vous repartirez avec ce document, à savoir le mémoire que nous avons rédigé, vous serez en mesure de l'aborder dans une certaine perspective.

Le président: Le document en question n'ayant pas été traduit en français ni par vous ni par nous pour le comité, je préférerais que vous évitiez de vous y référer puisque le comité n'en a pas été adéquatement saisi.

M. Greenberg: Une fois que notre mémoire aura dûment été remis au comité, vous aurez à l'esprit qu'il tente de considérer ce projet de loi sous différents aspects, le premier étant celui des politiques, dont M. Greene vient de vous entretenir. Sur ce plan, dans un contexte planétaire, nous ne saurions entraver le déplacement libre et facile des voyageurs d'affaires et des gens qui exercent leurs activités dans divers pays. Nous devons plutôt faciliter ces déplacements, ce que fait d'ailleurs le projet de loi, du moins en apparence.

Nous ferions bien de commencer par l'article 6 du projet de loi, qui traite le projet de loi comme s'il relevait du droit administratif. On le présente comme ne visant qu'à mettre de l'ordre dans un ensemble de pratiques qui ont cours depuis une vingtaine d'années. En réalité, ce projet de loi va beaucoup plus loin que ne le ferait une mesure législative d'ordre purement administratif.

Essentiellement, le projet de loi habilite les contrôleurs américains à appliquer en sol canadien, dans des zones désignées de précontrôle dans les aéroports canadiens, les lois américaines en matière d'immigration, d'agriculture et de douane, définies dans cette loi comme le droit de précontrôle. Dès lors qu'on établit qu'il y a eu fausse déclaration, l'infraction est réputée avoir été commise à l'encontre non pas de la loi américaine, mais de la loi canadienne. La loi canadienne sert donc à faciliter l'application de la loi américaine en territoire canadien dans une zone de précontrôle canadienne occupée par des contrôleurs américains.

Je m'adresse à vous non pas en ma qualité d'avocat, mais de voyageur.

Pour l'examen de l'article 10 du projet de loi, supposons que nous nous trouvions vous et moi à l'aéroport d'où nous sommes censés nous envoler vers Miami. Je viens tout juste de me présenter à un contrôleur dans une zone de précontrôle. Le contrôleur cherche à établir mon admissibilité. Il scrute mes déclarations. À ce stade, j'ai le droit de poursuivre ma participation à ce processus ou d'y mettre fin, sauf si le contrôleur

informs me that he suspects on reasonable grounds that I have committed an offence under clause 33.

At the point that that communication occurs, there is a detention, we submit. If you walk from the officer at that point, then clauses 33 and 34 come into play, with the combined effect of obstructing that officer's conduct and resulting in a hybrid offence punishable on summary conviction or by indictment.

What does the officer suspect? When we saw clause 33 we became alarmed about the legislation. It states that, "Every person who makes, participates in or assents to the making of a false or deceptive oral or written statement to a preclearance officer..." is guilty of an offence.

Let us examine the possibilities. Assume that I act as counsel for IBM. IBM wishes to send an employee to the United States to carry out a business activity. Normally, I would inform IBM that I think it requires a B-1 visa. I would assist in writing the letter of request and I would characterize that activity as a business visit to the United States. The employee would receive the letter from the vice-president, say, and would take it to the airport. The officer in preclearance might very well form the view that the employee is going to the United States not for business, but to work. At the moment the officer forms that suspicion, the employee is detained. If the officer maintains that suspicion, the employee is forwarded to a Canadian officer. What has that employee done? That employee has simply presented a letter prepared by the company lawyer.

Who is liable? On a strict reading of clause 33, the vice-president of the company participated by requesting the preparation of the letter. I participated by advising and preparing it. The poor employee, who took advice from everyone, participated by presenting it. So everyone is liable.

Does the knowledge of the worker matter? No; the word "knowingly" appears nowhere. This is not an administrative statute. This is akin to criminal legislation without *mens rea* — a culpable mind. This employee did not intend to do anything wrong.

For that matter, the materiality of the statement is not relevant. If I told the officer that I was going to Florida, although I am first going to California, I made a false statement. That probably has no materiality, but this section does not care about that. The offence has been committed.

Having a criminal punishment attached to clause 33 in an administrative statute for simply entering the United States is fundamentally wrong. Moreover, it is wrong for a reason other than what Mr. Greene said. This is a fundamental point in the legislation. We believe that the department lifted the Customs Act

m'informe qu'il a des motifs raisonnables de me soupçonner d'avoir commis une infraction aux termes de l'article 33.

Selon nous, du moment qu'on me communique une telle information, je suis réputé en détention. Si je tente alors d'échapper au contrôleur, les articles 33 et 34 entrent en jeu, ce qui a pour double conséquence de me rendre coupable d'entrave au travail d'un contrôleur et de me voir inculqué pour une infraction hybride punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou par mise en accusation.

De quoi le contrôleur me soupçonne-t-il? À la vue de l'article 33, nous nous sommes pris à nous inquiéter des conséquences de ce projet de loi. Cet article dispose que «Quiconque donne des renseignements faux ou trompeurs... dans une déclaration écrite ou orale faite au contrôleur, ou y participe ou y consent...» est coupable d'une infraction.

Voyons ce qui pourrait se produire. Disons que je suis conseiller juridique pour le compte de la société IBM, qui désire envoyer un employé en mission commerciale aux États-Unis. Normalement, j'informerai IBM qu'à mon avis l'employé aura besoin d'un visa B-1. Je collaborerai à la rédaction de la lettre de demande de visa et j'y mentionnerai que l'employé va séjourner aux États-Unis pour affaires. C'est, disons, le vice-président qui enverrait la lettre à l'employé, lequel la présenterait à l'aéroport. Le contrôleur peut fort bien se mettre à croire que l'employé se rend aux États-Unis non pas pour affaires, mais pour y travailler. Il suffit qu'il vienne à l'esprit du contrôleur de tels soupçons pour que l'employé soit détenu. Si le contrôleur persiste à soupçonner ainsi l'employé, celui-ci est remis à un agent canadien. Qu'a fait cet employé? Il a tout au plus présenté une lettre préparée par un conseiller juridique de la société qu'il représente.

Qui est responsable? Si l'on s'en tient strictement au libellé de l'article 33, le vice-président de la société en question l'est en partie pour avoir demandé qu'on rédige la lettre. Il en va de même pour moi, qui ai joué mon rôle de conseiller et rédigé la lettre. Quant au pauvre employé, qui n'a fait que ce qu'on lui a demandé de faire, il est réputé avoir lui aussi une part de responsabilité pour avoir présenté la lettre. Par conséquent, chacun d'eux est responsable.

Importe-t-il que l'employé ait été conscient de la situation? Non; le mot «sciemment» ne figure nulle part. Il ne s'agit pas d'une loi administrative. Cette loi tient du droit criminel, sans toutefois qu'il y soit tenu compte de la notion de *mens rea* — l'intention coupable. Cet employé n'a rien voulu faire de mal.

Dans ce cas-ci, la teneur de la déclaration n'importe pas. Si j'ai déclaré au contrôleur que je me rendais en Floride, et que je passe d'abord par la Californie, j'ai fait une fausse déclaration. Ce détour n'a probablement aucune importance, mais l'article en question ne tient pas compte de cet aspect. L'infraction a été commise.

Le fait de prévoir à l'article 33 de ce projet de loi, qui est censé être d'ordre administratif, une sanction pénale pour le simple fait de chercher à entrer aux États-Unis est fondamentalement injustifiable, et ce, d'ailleurs, pour une raison autre que celle dont a fait état M. Greene. Il s'agit là d'un élément essentiel de la loi.

provisions that speak to a person entering Canada and imposed them, in this legislation, on a person departing Canada.

The Supreme Court of Canada has spoken in two cases in which the courts have allowed this kind of terminology to be used — powers of an officer to suspect — because these officers are the front line of the Canadian system. They protect us. They are the last defence before someone gets into this country, so the Supreme Court gives them wide latitude.

However, what policy objective is there in giving the same wide latitude to a U.S. officer dealing with a citizen leaving the country? For that matter, why can you not just deal with the person when he gets off the plane? The American system of collecting data and being ready for suspected persons getting off a plane is already in place. Therefore, Canadian law which uses a customs standard to assist U.S. enforcement is fundamentally wrong, and a system in which the most innocent of comments may be viewed as unlawful compounds the problem.

The legislation could go forward if the criminal provisions were removed and a voluntary system, similar to the system used now in airports for weapons screening, were substituted. If you do not wish to present yourself to the weapons detector, you can leave. If the machine beeps, you can leave. If you want to subject yourself to the process, you do so voluntarily, but you do not do it under the threat of indictable offence, especially when it is being explained to you by a U.S. officer.

Senator Grafstein: I have only one substantive question. We must read this carefully and then hear from the department before we arrive at a conclusion. I believe that the witnesses have made their arguments clear. I am a current member of the Canadian Bar Association, so I wish to declare my conflict of interest, if there is one.

Is the subject matter of this bill based on a treaty, or is it a convention? At any rate, it is a treaty or a convention between Canada and the United States. That agreement obliges us, as I understand it, without having read the treaty, to implement it by domestic ratification through amendments or domestic law.

Have you read the treaty and have you tried to ensure, keeping in mind all the protections that you have raised, that your amendments are as close to the essence of the treaty as appropriate?

The government has the power to enter into an agreement. It is not really Parliament's power; it is the government's power. Our obligation, once the government chooses to do that, as I

Nous croyons que le ministère s'est inspiré des dispositions de la Loi sur les douanes, qui visent une personne qui entre au Canada, pour les appliquer, dans ce projet de loi, à une personne qui quitte le Canada.

Si, dans deux arrêts, la Cour suprême du Canada s'est prononcée pour le maintien de décisions de tribunaux qui avaient autorisé ce genre de libellé qui reconnaît aux contrôleurs le pouvoir de soupçonner une personne, c'est que ces contrôleurs sont les gardiens du système canadien. Ils nous protègent. Et si la Cour suprême leur donne tant de latitude, c'est qu'en dernière analyse, ce n'est que sur eux que nous pouvons compter pour empêcher certaines personnes d'entrer dans notre pays.

Toutefois, comment peut-on justifier une politique qui a pour objet d'accorder cette même latitude à un contrôleur américain qu'on autorise à traiter avec un citoyen canadien à son départ de notre pays? À cet égard, pourquoi les Américains ne s'en tiendraient-ils pas à traiter avec cette personne à sa descente d'avion? Ils ont déjà en place tout un système leur permettant de recueillir les renseignements voulus pour pouvoir appréhender tout suspect qui leur arrive par avion. Par conséquent, il est proprement injustifiable qu'on songe ainsi à inclure dans cette loi canadienne une telle norme douanière pour aider les Américains à appliquer leurs propres lois chez nous, et l'adoption d'un régime où le plus innocent des commentaires peut être jugé illégal rend la chose encore plus problématique.

Il demeure que l'adoption de ce projet de loi serait souhaitable, pourvu toutefois qu'on en retranche les dispositions pénales pour les remplacer par un régime de soumission volontaire du genre de celui qu'on applique actuellement dans les aéroports pour la détection des armes. Quiconque refuse de s'exposer au détecteur d'armes peut toujours quitter les lieux. Lorsqu'il entend le «bip», il peut faire demi-tour. Toute personne qui accepte de se soumettre au processus le fait librement, et non sous la menace de se voir inculpée d'un acte criminel, surtout quand c'est un contrôleur américain qui lui fournit l'explication.

Le sénateur Grafstein: J'aurais une seule question de fond à poser. Il va nous falloir examiner attentivement cette documentation et obtenir le point de vue du ministère avant d'en arriver à une conclusion. Je crois que les témoins ont clairement fait valoir leurs arguments. Étant actuellement membre de l'Association du Barreau canadien, je vous signale qu'il se peut que je sois en conflit d'intérêts.

L'objet de ce projet de loi découle-t-il d'un traité, ou d'une convention? Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un traité ou d'une convention entre le Canada et les États-Unis. Si je comprends bien, sans avoir lu le traité, cet accord nous oblige à l'appliquer par voie de ratification interne en modifiant une loi canadienne existante ou en en adoptant une nouvelle.

Avez-vous lu le traité et avez-vous cherché à vous assurer, en gardant à l'esprit toutes les garanties que vous avez mentionnées, que vos amendements respectent aussi étroitement qu'il se doit l'essence du traité?

Le gouvernement est habilité à conclure un accord. Ce pouvoir n'appartient pas au Parlement, mais au gouvernement. Si je comprends bien, notre obligation à nous, si le gouvernement opte

understand it, is to ensure that once legislation is brought forward it comes as close to the line of the treaty as possible, unless there is a fundamental question. That is a different matter and then we have a much more difficult question here, as you can appreciate.

My question is: Have you read the treaty and could you give us comfort that you have tried to track the treaty provisions as closely as possible, having in mind that changes are made consistent with Canadian law?

Mr. Greene: My understanding is that there is not a treaty in the sense of the NAFTA agreement. It is not to that level. An agreement about joint cooperation has been entered into with respect to the development of laws and facilities that would, for instance, make it easier to facilitate the travel of people and goods across the border and would enhance border security and make it more effective.

I must confess that I have only read the agreement in summary form from Foreign Affairs, but my understanding is that that agreement does not get into the details of the framework or how it is to work. What it addresses is general obligations about working towards joint cooperation and making more effective services and more effective mechanisms for doing border control.

I would not presume to tell you what the duty of Parliament is; however, it is important to look at that agreement. We support the agreement, we support the principles of the agreement, which are joint cooperation, enhancement of security and facilitation of travel. That is all good. We support it and you can do that. However, we also must pay heed to the rights of Canadians, the Charter of Rights, and the Canadian laws and legal protections.

With this legislation we are looking at intrusions into our sovereignty affecting individual rights, and I would respectfully submit that we should look at ways of achieving what we want as effectively as possible, but with minimal intrusions. As we look at this bill, it is not just a minimal intrusion; we are saying that there are other effective ways of accomplishing what is wanted without creating a scheme in which wide powers — powers of detention, search and seizure, the imposition of fines, forfeiture, and the use of force — are given to foreign officers to enforce foreign laws on Canadian soil. This legislation will create Canadian criminal offences.

Senator Grafstein: I understand all of that. You have made your point on that very well.

I want to turn to the matter of frisk searches. I tend to agree with the comment in your brief that clause 23 should require a preclearance officer to inform a traveller of his right to be taken before a senior officer to determine if a search should be conducted. However, I am not sure that I agree with your position that strip searches are more properly conducted after travellers

pour la conclusion d'un tel accord, est de nous assurer que le projet de loi qui pourrait en découler respecte le plus possible l'esprit du traité, à moins qu'il ne soulève une question de fond. C'est alors une toute autre histoire, et le problème devient beaucoup plus complexe, comme vous pouvez le constater.

Ma question est la suivante: avez-vous lu le traité et êtes-vous en mesure de nous assurer que vous vous êtes employés à en scruter le mieux possible les divers éléments, en veillant à ce que les modifications proposées soient conformes au droit canadien?

M. Greene: À ce qu'il me semble, il ne s'agit pas d'un traité du genre de l'ALENA. Ce n'est pas du même niveau. On a conclu un accord de coopération visant l'adoption de lois et la mise en place d'installations qui permettraient, par exemple, de faciliter les déplacements transfrontaliers des personnes et des marchandises et d'accroître la sécurité et l'efficacité aux frontières.

Je dois avouer que je n'ai lu qu'un résumé de l'accord, que j'ai obtenu auprès du ministère des Affaires étrangères, mais j'ai l'impression que cet accord ne va pas dans les détails du cadre d'exécution ou des modalités de fonctionnement. Ce sur quoi il porte, c'est sur les obligations générales relatives aux efforts de collaboration visant à rendre plus efficaces les services et les mécanismes de contrôle aux frontières.

Je ne saurais vous dire en quoi consistent les attributions du Parlement à cet égard; cependant, il est important que nous nous penchions sur l'accord en question. Nous appuyons cet accord et nous souscrivons à ses principes, à savoir la collaboration, le renforcement de la sécurité et la facilitation des déplacements transfrontaliers. Tout cela n'est que souhaitable. Nous y souscrivons et nous vous incitons à faire de même. Cependant, nous devons également tenir compte des droits des Canadiens, de la Charte des droits, ainsi que du droit canadien et des garanties juridiques canadiennes.

Nous constatons que ce projet de loi autorise des empiètements sur notre souveraineté qui touchent les droits de la personne, et je vous signale respectueusement que, selon moi, nous devrions envisager des façons d'atteindre le même objectif le plus efficacement possible sans toutefois permettre qu'on empiète indûment sur notre souveraineté. À l'examen du présent projet de loi, on y constate des empiètements inacceptables; nous soutenons qu'il y aurait d'autres moyens efficaces d'atteindre l'objectif qu'il poursuit sans créer une situation où des pouvoirs étendus — pouvoirs de détention, de fouille, de saisie, d'imposition d'amendes, de confiscation et de recours à la force — sont conférés à des contrôleurs étrangers chargés d'appliquer des lois étrangères en sol canadien. Cette loi créera des infractions pénales canadiennes.

Le sénateur Grafstein: Je comprends tout cela. Vous avez très bien fait valoir votre point de vue.

J'aimerais maintenant aborder la question des fouilles par palpation. Je suis enclin à souscrire à la remarque que vous formulez dans votre mémoire, à savoir que l'article 23 devrait obliger le contrôleur à informer un voyageur de son droit d'être conduit devant un agent supérieur qui établira s'il est nécessaire d'effectuer une fouille. Cependant, je ne suis pas certain de

arrive in the United States. I am not sure that I agree with that as a question of policy. What we have here, in effect, is the establishment of a synthetic border on Canadian soil. I am not sure if it is fair or reciprocal to allow someone to enter the United States and then conduct a strip search of them. Why would the same conditions not apply to a strip search as to a frisk search, which is that it is consensual, you are read your rights, and you decide whether to agree to undergo the strip search or not. If you do not agree, you do not go.

There is an inconsistency in your argumentation. Think of it the other way round. We, in effect, establish a synthetic border and in fact we say, "You will only be strip-searched in Canada," and then we have the problem of sending that person back. It does not seem to me to be mechanically adept, to put it at its nicest level.

Mr. Greene: We are in agreement on this issue. The distinction is between voluntary strip searches and mandatory. We have no problem with the current system, which says that if they wish to request a strip search and you wish to consent, no problem.

Mr. Greenberg: Right.

Mr. Greene: That is no problem. What we are talking about is the creation of a system of mandatory strip searches; there are real problems with allowing a foreign country to impose mandatory strip searches.

Senator Grafstein: I may have misread your brief, then.

Mr. Greene: We do not have a problem with the voluntary concept. In fact, that is the structure we should like to recommend. There is a need for legislation. Much of what they are doing now is clouded. In a sense, it is not clear that it is legal. We do not have a law; all we have is an agreement which was made in 1974. What we are saying is that you can do this bill and you can make it so that it is a voluntary strip search; thus, if a Canadian says, "No, I do not wish to submit; this is humiliating; it is not worth the trip to Florida," he or she can turn around and go home.

Senator Di Nino: To pick up on the point you just made, I believe your words were, dealing with strip searches, "If a Canadian does not wish to be strip-searched, he can then go home." That would also apply to a foreigner who is travelling through the country, not just to a Canadian. Anyone who would be subjected to that procedure could, in effect, say, "No. I do not wish to go through it. I will walk away." Is that right, or is there a difference?

Mr. Greene: There is the possibility of a difference that we recognize. First of all, the Charter of Rights does not refer to Canadian citizens; it refers to persons in Canada; so the rights against unreasonable search and seizure apply. If you wish to look

souscrire à votre position selon laquelle il conviendrait mieux que les fouilles à nu soient effectuées après l'arrivée du voyageur aux États-Unis. J'hésiterais à appuyer une telle politique. Ce dont il s'agit ici, en réalité, c'est de l'établissement d'une frontière artificielle en sol canadien. Je me demande s'il serait juste de notre part, ou conforme au principe de réciprocité, de préconiser qu'on autorise une personne à entrer aux États-Unis pour ensuite l'y soumettre à une fouille à nu. Pourquoi n'en irait-il pas des fouilles à nu comme des fouilles par palpation, à savoir qu'on s'y soumet volontairement, qu'on est informé de ses droits et qu'on décide soi-même si l'on accepte de s'y prêter. Le sujet qui s'y refuse n'a alors qu'à rebrousser chemin.

Il y a quelque chose d'inconséquent dans votre argumentation. Imaginez l'inverse. Nous établissons nous-mêmes une frontière artificielle en pays étranger et, en réalité, nous disons: «Vous n'allez être fouillé à nu qu'au Canada», et nous voilà avec le problème de renvoyer cette personne. Il ne me semble pas que ce serait très sage, c'est le moins qu'on puisse dire.

M. Greene: Nous sommes du même avis à cet égard. La distinction que nous faisons, c'est entre une fouille volontaire et une fouille obligatoire. Nous sommes satisfaits du régime actuel, où lorsqu'un voyageur se voit demander de se soumettre à une fouille à nu, il est libre d'y consentir ou non.

M. Greenberg: C'est juste.

M. Greene: Cela ne pose pas problème. Ce à quoi nous nous opposons, c'est à l'établissement d'un régime de fouilles à nu obligatoires; il serait fort problématique d'autoriser un pays étranger à imposer chez nous des fouilles à nu.

Le sénateur Grafstein: J'ai peut-être mal interprété votre mémoire, alors.

M. Greene: Nous n'avons rien contre un régime de fouilles volontaires. C'est d'ailleurs ce que nous recommandons. Il s'impose qu'on adopte une loi. Pour une bonne part, les pratiques qui ont cours actuellement sont nébuleuses, et il n'est pas tout à fait clair qu'elles soient légales. Nous ne disposons d'aucune loi à cet égard; tout au plus avons-nous conclu un accord en 1974. Selon nous, on devrait adopter ce projet de loi, mais seulement après l'avoir modifié de façon à ce qu'il prévoie que les fouilles seront volontaires. De cette façon, si un Canadien refusait de se soumettre à une telle fouille parce qu'il la trouve humiliante et qu'elle le dissuade de se rendre en Floride, il serait libre de rentrer chez lui.

Le sénateur Di Nino: Pour revenir sur le point que vous venez tout juste de faire valoir, je crois qu'à propos des fouilles à nu, vous avez dit que si un Canadien ne veut pas se soumettre à une fouille à nu il peut alors rentrer chez lui. Cela vaudrait non seulement pour les Canadiens, mais également pour les étrangers qui transitent par notre pays. Tout voyageur qu'on voudrait soumettre à un tel processus pourrait, en réalité, dire qu'il s'y refuse et revenir sur ses pas. Est-ce bien ce que vous dites, ou y a-t-il une différence de traitement?

M. Greene: On pourrait effectivement traiter différemment ces deux catégories. Disons d'abord que la Charte des droits ne fait pas référence aux citoyens canadiens; elle vise les personnes qui se trouvent au Canada. Par conséquent, les droits qui protègent les

at section 1 limitations on the Charter, or the interpretation of what is an unreasonable search and seizure under the Charter, there are different circumstances that might be created that would allow for the setting of different standards.

In an in-transit area, where flights come from a third country and stop in Canada, the people never actually clear Canadian customs or immigration. That is the concept that is to a great degree behind this legislation. In that kind of situation it might be possible to create a different set of rules. We say "might." This bill does not do that. This bill says that the same set of rules applies to intransit people as to people originating their journeys in Canada.

It might be possible to say that, because those people are never really formally admitted into Canada by customs and immigration, we will treat that little piece of airport differently from the way we would the preclearance area.

Senator Di Nino: Bill S-22 does not provide for that?

Mr. Greene: It does not.

Senator Di Nino: In effect we will all be treated the same.

Mr. Greene: It would lump it all together.

Senator Di Nino: All three of you have indicated some serious concerns with the bill. We have spoken about clauses 10, 33 and 34, but we have not discussed other parts of the bill.

I have two quick questions. First, do you believe that this piece of legislation offends the Charter? Second, in what other areas would you have concern?

Mr. Greenberg: I will try to give you the layperson's view of this.

The standard in this bill under which a preclearance officer conducts himself or herself is probably, in our view, one that offends the Charter, because of the way in which the activities are carried on.

As I previously indicated with respect to entering, merely suspecting someone on reasonable grounds has been considered by the Supreme Court of Canada in Canadian customs cases and held favourably, but we believe that would readily be offensive in the same court in a departure situation.

The mere act of detaining someone, whether by not letting them withdraw from you or by confirming to them that they are under some sort of imprisonment or are being held, in and of itself attracts a whole series of obligations, including the right to counsel. That right to counsel would be as of that moment. One should never be in a position to need to continue to make representations to a preclearance officer while his lawyer is

gens contre les fouilles ou les saisies déraisonnables s'appliquent. Si vous vous reportez à l'article 1 de la Charte, où il est question des limites, ou à l'interprétation de ce qui constitue une fouille ou une saisie déraisonnable au sens de la Charte, il pourrait se présenter différentes circonstances qui rendraient possible l'établissement de normes distinctes.

Quand des voyageurs en provenance d'un tiers pays font escale au Canada et y empruntent une zone de transit, ils ne sont pas soumis à un contrôle de la douane ou de l'immigration canadienne. C'est, dans une large mesure, en s'inspirant de cette vision qu'a été conçu ce projet de loi. Dans ce genre de situation, il serait possible d'établir un ensemble de règles distinctes. Nous disons bien «serait». Ce projet de loi ne le prévoit pas. Il dit que les mêmes règles s'appliquent aux personnes en transit et à celles en provenance du Canada.

Nous pourrions dire qu'étant donné que ces personnes ne sont pas vraiment formellement admises au Canada par la douane et l'immigration, nous allons traiter les utilisateurs de cette petite zone de l'aéroport différemment de ceux de la zone de précontrôle.

Le sénateur Di Nino: Ce n'est pas ce que prévoit le projet de loi S-22?

M. Greene: Non.

Le sénateur Di Nino: En réalité, nous serons tous traités sur un pied d'égalité.

M. Greene: On y met tout le monde dans le même sac.

Le sénateur Di Nino: Vous avez tous trois fait état de certaines réserves sérieuses que vous inspire le projet de loi. Nous avons traité des articles 10, 33 et 34, mais il n'a pas été question des autres parties du projet de loi.

J'aurais deux petites questions. Premièrement, croyez-vous que cette mesure législative contrevient à la Charte? Deuxièmement, à propos de quels autres éléments du projet de loi avez-vous des réserves à formuler?

M. Greenberg: Je vais tenter de vous faire part de mon opinion de profane à cet égard.

Aux termes de ce projet de loi, les règles qui régissent le comportement du contrôleur contreviennent, selon nous, à la Charte, étant donné la façon dont il lui est permis d'exercer ses attributions.

Comme je l'ai déjà mentionné en ce qui touche l'entrée au pays, le pouvoir de détenir quelqu'un du moment qu'on a des motifs raisonnables de le soupçonner a été reconnu par la Cour suprême du Canada dans des arrêts touchant la douane canadienne, mais nous croyons que ce même tribunal n'hésiterait pas à y voir une violation de la Charte si l'on réservait un tel traitement à des voyageurs à leur sortie de notre pays.

Le simple fait de détenir quelqu'un, soit en l'empêchant de quitter la zone de précontrôle, soit en l'informant qu'il est en quelque sorte détenu entraîne automatiquement toute une série d'obligations à l'égard du sujet, dont celle de reconnaître son droit de consulter un avocat. Ce droit devrait pouvoir s'exercer sur-le-champ. Nul voyageur ne devrait être placé dans la situation de se voir forcé de continuer de défendre sa cause auprès d'un

making his way to the airport to enter the preclearance area — in fact, the lawyer is barred by this legislation from going in because only travellers can enter the preclearance area.

So the legislation attracts a whole wealth of rights and obligations that would not be entirely clear to all the parties at the time the transactions were taking place. That is somewhat problematic to us, and the problem is that you have a U.S. officer who appears to be administering laws but who is actually triggering constitutional rights while he does that.

Senator Di Nino: For the sake of argument at this point, am I correct in assuming that, if the legislation were amended in clause 33 by suggesting that the offence would need to be “knowingly” made and that it would be of a “material” nature, and so forth, and that if a further amendment were considered in order to continue to allow the freedom of withdrawal, the bill would then be much improved? Are those your main points of concern?

Mr. Greenberg: Yes. You can look at it on a couple of levels. First, we recommend that this bill be amended by removing any of the criminal or quasi-criminal provisions. It should not be unlawful under Canadian law not to answer a question truthfully about American law. If, for whatever international reasons might obtain, one cannot take that position, then the next level down would be to make the law more precise in whom it applies to and to clarify the circumstances under which it could be applied. Therefore, that would mean that it should be the person in front of you who is culpable or liable, and that that person should be knowingly making a statement, that the statement should be material to the preclearance law in question and that there be at that point a proper remedy in terms of the laws of constitutional safeguards in place. That is the second level and that is something we could settle for and make recommendations on.

However, we find it difficult to understand why anyone would invoke the criminal provisions in this legislation. We cannot understand why an immigration officer would detain someone and take him to a Canadian officer and ask that he be charged because he had lied about where he was going and what he was going to do — and what would be the interest of the Canadian officer in laying that charge? Why would he want to do that?

Senator Grafstein: There might be many reasons for that.

Senator Di Nino: I believe materiality was the point you were making.

Mr. Greenberg: Yes.

Senator Di Nino: You spoke of reciprocity. Reciprocity obviously does not exist, because Canada has chosen, at this point at least, not to take advantage of it. If Canada were to take

contrôleur alors que son avocat est en route vers l'aéroport pour se rendre à la zone de précontrôle — en réalité, ce projet de loi empêche l'avocat d'intervenir en faveur de son client, puisque la zone de précontrôle est réservée aux voyageurs.

Ce projet de loi touche donc une profusion de droits et d'obligations qui n'apparaîtraient pas tout à fait clairement aux diverses parties en cause au moment du déroulement du processus. Voilà qui nous semble déjà quelque peu problématique, et le pire, c'est qu'on est alors en présence d'un contrôleur américain qui, en apparence, ne fait qu'appliquer la loi, mais qui, en réalité, empiète sur les droits constitutionnels du sujet.

Le sénateur Di Nino: À titre d'exemple, ai-je raison alors de présumer que, si l'article 33 du projet de loi était modifié de manière à prévoir que l'infraction doit avoir été commise «sciemment», être de nature «pertinente», et cetera, et si on proposait un autre amendement qui nous permettrait de continuer de reconnaître au sujet la liberté de faire marche arrière au cours du processus, le projet de loi s'en trouverait alors grandement amélioré? Pourrait-on par là désamorcer vos principales inquiétudes?

M. Greenberg: Oui. On peut envisager la question de deux ou trois façons. Premièrement, nous recommandons que ce projet de loi soit modifié en retirant toutes les dispositions pénales ou quasi pénales. Il ne devrait pas être illégal, aux termes du droit canadien, de ne pas répondre véridiquement à une question concernant le droit américain. Si, pour quelque raison que ce soit d'ordre international, on ne peut adopter cette position, à tout le moins faudrait-il faire en sorte que la loi soit plus précise à propos des personnes qu'elle vise et clarifier les circonstances où elle pourrait s'appliquer. Autrement dit, ce ne devrait être que la personne même qui est en face de vous qui puisse être considérée coupable ou responsable, et encore faudrait-il qu'elle ait fait sa déclaration trompeuse en connaissance de cause, que sa déclaration soit pertinente à la loi en question touchant le précontrôle et que la sanction qu'on impose ne porte pas atteinte aux garanties constitutionnelles en vigueur. C'est là une autre possibilité d'amélioration du projet de loi, et nous croyons pouvoir nous charger de formuler des recommandations en ce sens.

Il demeure que nous avons du mal à comprendre pourquoi quelqu'un invoquerait les dispositions pénales que contient ce projet de loi. Nous n'arrivons pas à imaginer pourquoi un agent d'immigration détiendrait quelqu'un et le remettrait à un agent canadien en lui demandant de le mettre en accusation parce qu'il a menti à propos de l'endroit où il allait et de ce qu'il allait y faire — et en quoi l'agent canadien aurait intérêt à porter de telles accusations. Pourquoi voudrait-il le faire?

Le sénateur Grafstein: Il pourrait y avoir de nombreux motifs qui l'inciteraient à le faire.

Le sénateur Di Nino: Je crois que c'est de la pertinence que vous vouliez parler.

M. Greenberg: C'est juste.

Le sénateur Di Nino: Vous avez parlé de réciprocité. La réciprocité n'existe manifestement pas à l'heure actuelle, puisque le Canada a opté, du moins jusqu'à maintenant, pour ne pas s'en

advantage of reciprocity, I understand that the provisions are available; is that correct?

Mr. Greenberg: That is an interesting issue. Reciprocity is not as simple as it sounds. Are we speaking of a U.S. set of laws that are identical to ours? Are we speaking in terms of administration? Are we speaking about the same set of rights being accorded to Canadian citizens at La Guardia Airport in New York as would be accorded to U.S. citizens in Toronto? To what extent does the U.S. Constitution afford rights that are different from the rights that a person enjoys in Canada? To what extent would Americans permit the U.S. Constitution to apply in a preclearance area that is operated only by Canadian customs and immigration? These are all issues that the legislation does not address. Those are all critical issues in determining the extent to which these are reciprocal pieces of legislation.

Mr. Greene: I should mention that we met today with the Department of Foreign Affairs and lawyers from various departments involved in the drafting of this legislation. It was a fruitful meeting. Some of those people are here. They recognize some of our concerns; they do not recognize others. You will probably hear more about that later. There was some positive discussion.

They did point out that there are provisions in U.S. customs immigration law that allow for this reciprocal recognition. The problem is that the legal structure is not in place and the laws must be enacted to do that. As their constitution is different and also because of the composition of their Congress, we do not have much confidence that those laws would pass.

You asked about our Charter concerns with regard to the proposed legislation. We have a number of Charter concerns. One is that we are providing their officers with the power to seize and to forfeit property of people at Canadian airports or preclearance centres. For instance, they could say that the possession of Cuban cigars was a violation of their law and they could choose to seize that \$450 box of Cuban cigars. Under this bill, we are giving them the power to keep those cigars and do whatever they do in the United States with cigars.

Senator Grafstein: I am familiar with that. They destroy them on site.

Mr. Greene: You can imagine what might happen if we exercised a reciprocal arrangement for Canadian preclearance at an American airport. For example, at Canadian ports of entry we can seize firearms. If you declare your firearm, that is fine; you can pick it up when you leave. If you do not declare it, it is seized and forfeited. You can imagine what the reaction may be the first time a Canadian officer at a preclearance centre in Dallas tries to seize someone's firearm. Much as I respect our Minister of

prévaloir. S'il voulait le faire, je crois comprendre que des dispositions sont prévues à cet égard. Est-ce exact?

M. Greenberg: Vous avez là une question intéressante. La réciprocité n'est pas aussi simple qu'elle ne le semble. Voulons-nous parler d'un cadre juridique américain identique au nôtre? Voulons-nous parler d'application de la loi? Voulons-nous parler de droits qui seraient reconnus aux citoyens canadiens à l'aéroport La Guardia de New York au même titre qu'aux citoyens américains à Toronto? Dans quelle mesure la Constitution américaine procure-t-elle des droits qui sont différents de ceux dont jouissent les Canadiens? Dans quelle mesure les Américains permettraient-ils que la Constitution américaine s'applique dans une zone de précontrôle exploitée exclusivement par des douaniers ou des agents d'immigration canadiens? Ce sont là autant de questions que le projet de loi n'aborde pas. Ce sont là autant d'aspects cruciaux à prendre en considération pour établir jusqu'à quel point ces mesures législatives sont réciproques.

M. Greene: Je tiens à vous signaler que nous avons rencontré aujourd'hui des représentants du ministère des Affaires étrangères et des avocats de divers ministères qui ont participé à la rédaction de ce projet de loi. Cette rencontre a été fructueuse. Parmi les personnes qui y ont participé, il y en a qui sont ici présentes. Elles partagent certaines de nos réserves, mais pas d'autres. Vous aurez probablement l'occasion d'en entendre parler davantage plus tard. Notre rencontre a donné lieu à des discussions constructives.

On nous a fait remarquer que la loi américaine sur la douane et l'immigration contient des dispositions qui permettent cette reconnaissance réciproque. Le problème, c'est que le cadre juridique voulu n'est pas en place et qu'il faudrait adopter des lois en conséquence. Étant donné que la Constitution américaine diffère de la nôtre et compte tenu de la composition du Congrès américain, nous ne sommes pas très confiants que de telles lois puissent être adoptées.

Vous avez demandé quelles réserves suscitait chez nous le projet de loi en ce qui touche la Charte. Nous entretenons un certain nombre de réserves concernant la Charte. L'une a trait au fait que nous conférons aux contrôleurs américains, dans des aéroports ou des centres de précontrôle canadiens, le pouvoir de saisir et de confisquer les marchandises de voyageurs. Par exemple, ils pourraient dire que la possession de cigares cubains constitue une violation de leur loi et décider de saisir une boîte de cigares cubains de 450 \$. Aux termes de ce projet de loi, nous leur conférons le pouvoir de garder ces cigares et de faire ce qu'on fait avec des cigares aux États-Unis.

Le sénateur Grafstein: Je sais ce qu'ils en font. Ils les détruisent sur-le-champ.

M. Greene: Vous pouvez imaginer ce qui pourrait se produire si nous mettions en application un arrangement réciproque de précontrôle canadien dans un aéroport américain. Par exemple, dans les postes canadiens de douane, nous pouvons saisir les armes à feu. Si une personne déclare être en possession d'une arme à feu, tout est simple, car elle pourra récupérer son arme à sa sortie de notre pays. À défaut d'une telle déclaration, l'arme est saisie et confisquée. Vous pouvez imaginer quelle pourrait être la

Foreign Affairs, I do not think he would win the battle with Charlton Heston over this one.

Reciprocity, in other words, exists only in theory. It does not exist in practice. I do not think we can say with any confidence that reciprocity will definitely occur.

The Chairman: Just following up on the question of reciprocity, I recognize that there are emotional considerations underlying an interest in reciprocity, such as equality of sovereign states; but let us move to the practicalities of the matter. Given the shape of the globe and the dense movement of travellers through to key U.S. international airports, is it not a fact that having Canada proceed with this bill, either in its present form or in an improved form, is advantageous to Canadians, with or without reciprocity?

Mr. Greenberg: Absolutely, Mr. Chairman. I cannot imagine our being a first-class global power in trade and commerce and not being able to preclear at airports and not being able to move people through airports quickly. I cannot imagine that. At the end of the day, this legislation is needed in one form or another. There is no issue as to that. It is also badly needed in terms of entering Canada from the United States. There is no question as to that.

The issue then becomes one of substance. Once you understand by treaty that you are agreeing to do this and that you want to do this, the issue then becomes one of mechanisms. What obligations have you taken on? Are they reasonable and transparent obligations? Are they appropriate obligations?

The Chairman: My simple question is whether we should be caught up on the question of reciprocity, when the fact is that proceeding to allow U.S. preclearance in Canada is beneficial to Canadian carriers, airports and perhaps even to Canadian travellers or travellers originating in Canada, Canadian residents going into the United States.

I am trying to determine how important reciprocity is, aside from considerations of national prestige and standing.

Mr. Greenberg: We were of the view that the legislation should come into effect at the time that we see what the U.S. legislation looks like. That is the official view. The more common sense view is that there is an immediate benefit to Canadians in having this legislation in place in terms of movement to the United States. Consequently, I cannot see that this should be a stumbling block to proceeding to put this legislation in place. However, I would caution that I have had an opportunity to see some drafts of the U.S. legislation; it is not the same. Therefore, I am hopeful that the end result will be the same.

réaction la première fois qu'un contrôleur canadien à un centre de précontrôle à Dallas essaierait de saisir une arme à feu. Sauf tout le respect que je dois à notre ministre des Affaires étrangères, je ne crois pas qu'il sortirait vainqueur d'une bataille contre Charlton Heston sur ce terrain.

Autrement dit, la réciprocité n'existe qu'en principe. Elle n'existe pas en pratique. Je ne crois pas que nous puissions dire, en toute confiance, que la réciprocité existera vraiment un jour.

Le président: Toujours à propos de la réciprocité, je conviens que des considérations émotives sous-tendent l'intérêt qu'elle peut avoir pour nous, comme l'égalité des États souverains; mais penchons-nous plutôt sur les aspects pratiques de la question. Compte tenu de la situation sur le globe et de la densité du trafic des voyageurs en direction des principaux aéroports internationaux américains, n'est-ce pas qu'il serait avantageux pour les Canadiens, avec ou sans réciprocité, que le Canada adopte ce projet de loi, que ce soit dans sa forme actuelle ou dans une forme améliorée?

M. Greenberg: Tout à fait, monsieur le président. J'imagine mal qu'une puissance mondiale de premier rang comme la nôtre en matière de commerce international ne soit pas en mesure d'exercer un précontrôle dans ses aéroports et de traiter les passagers avec célérité. Je ne puis l'imaginer. En définitive, ce projet de loi est nécessaire d'une façon ou d'une autre. Cela ne fait aucun doute. Nous en avons également drôlement besoin en ce qui touche l'entrée au Canada depuis les États-Unis. Cela est tout aussi manifeste.

Par conséquent, le problème qui se pose alors en est un de contenu. Une fois que nous avons convenu par traité de faire ceci ou cela et que nous entendons vraiment le faire, il reste à mettre en place les mécanismes voulus. Quelles obligations avons-nous contractées? S'agit-il d'obligations réalistes et transparentes? Sont-elles appropriées?

Le président: Je me demande simplement si nous devrions nous entêter au sujet de la question de la réciprocité, alors qu'il est indéniable que de permettre aux Américains d'exercer un précontrôle au Canada est avantageux pour les transporteurs et les aéroports canadiens et peut-être même pour les voyageurs canadiens ou en provenance du Canada, notamment pour les résidents canadiens qui se rendent aux États-Unis.

J'essaie d'établir quelle importance revêt pour nous la réciprocité, mis à part les considérations touchant le prestige et la réputation de notre pays.

M. Greenberg: Nous nous sommes dit que la loi devrait entrer en vigueur au moment où nous connaîtrions la teneur de la loi américaine. C'est là le point de vue officiel. Sur la base du gros bon sens, on peut considérer qu'il y va de l'intérêt immédiat des Canadiens d'adopter ce projet de loi en ce qui touche les déplacements vers les États-Unis. Conséquemment, je ne vois pas pourquoi cet aspect devrait entraver l'adoption de cette mesure législative. Toutefois, pour avoir eu l'occasion d'examiner le contenu de certains avant-projets de loi américains, je dois vous prévenir qu'on note des différences. J'ose quand même espérer que le résultat final sera le même.

The Chairman: Are you implying that perhaps there should be an amendment that says that, if the parallel American legislation is not adequate in the privileges it would give to Canadian officers, then this privilege given to the United States officers should be terminated?

Mr. Greene: My understanding is that that power is already there in clause 5. There is already something in the mechanism that allows the Governor in Council to restrict it if there is no reciprocal legislation. However, while we would not wish to argue that nothing should be done with preclearance until the Americans do something at least as good as what we are proposing, we are saying that there is no need to give away the farm in respect of how we do it. There is no need to do it in this particular fashion. We can do it in a way that is much less intrusive.

Furthermore, let us remember that clause 4 of the bill says that the purpose of the bill is based on the principle of reciprocity. Perhaps it is wishful-thinking reciprocity the way it is now, but we are not arguing against it just because the Americans do not have it. We are simply saying that we should not kid ourselves. They do not have it.

Senator Bolduc: We have clause 39, and we will put that into effect when we decide that it is acceptable for us.

The Chairman: I believe the witness has already made that point.

Mr. Greenberg: In understanding what would be a satisfactory point at which we should move ahead, I would think that if we saw the American legislation and were satisfied sufficiently that there was a reciprocal aspect to what we were doing, the fact that we would be going ahead and implementing more fully than the Americans should not preclude us from doing so. That would not be a negative action by the Canadian government. We will get direct benefits the day it is in effect.

Senator Bolduc: Mr. Chairman, clause 39 provides negotiating capability. If we do not agree with what the Americans are proposing, then we do not need to put it into effect.

Senator Corbin: The government, not us.

The Chairman: There is a considerable distinction.

Senator Bolduc: I meant the government.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, on the point of efficiency, all honourable senators have been precleared in Toronto. I recall a trip not so long ago where I came from South America and went to Los Angeles and had to be cleared there before I came back. I was not precleared. I can tell you, returning to the chairman's point, that there is a great desire on the part of Canadians to be efficiently treated, preferably on their own soil, even giving up some sovereignty, rather than finding themselves in a pen

Le président: Voulez-vous dire que nous devrions peut-être proposer un amendement qui stipulerait que si la loi américaine parallèle n'est pas adéquate en ce qui touche les privilèges consentis aux contrôleurs canadiens, les privilèges que nous conférons aux contrôleurs américains devraient alors leur être retirés?

M. Greene: Sauf erreur, l'article 5 nous confère déjà ce pouvoir. Il y a déjà quelque chose dans le mécanisme prévu qui permet au gouverneur en conseil de limiter ces privilèges s'il n'existe pas de loi de réciprocité. Cependant, bien que nous ne soutenions pas qu'on ne devrait rien faire en ce qui touche le précontrôle tant que les Américains ne proposeront pas quelque chose d'au moins aussi valable que ce que nous proposons nous-mêmes, nous estimons que nous n'avons pas à abandonner tous nos droits en faisant notre offre. Il n'est pas nécessaire que nous allions si loin. Nous pouvons arriver au même point en permettant beaucoup moins d'empiétements.

Par ailleurs, souvenons-nous que l'article 4 du projet de loi mentionne que l'objet de ce projet de loi se fonde sur le principe de la réciprocité. Peut-être que dans l'état actuel des choses, cette réciprocité tient de la fiction, mais nous n'allons pas nous opposer à la réciprocité du seul fait que les Américains ne se conforment pas à ses exigences. Tout au plus disons-nous que nous devrions nous garder de nous illusionner à cet égard. Ils ne nous accordent pas la réciprocité.

Le sénateur Bolduc: Nous avons l'article 39, et nous allons mettre cette loi en vigueur quand nous jugerons qu'il est indiqué de le faire.

Le président: Je crois que le témoin a déjà fait valoir ce point.

M. Greenberg: En cherchant à établir un seuil à compter duquel nous devrions aller de l'avant, je serais porté à croire que si, à l'examen de la loi américaine, nous étions suffisamment satisfaits de la réciprocité qu'on y a prévue en regard de ce que nous-mêmes offrons aux Américains, nous serions alors bien avisés d'aller de l'avant même si cela devait nous amener à faire plus qu'eux. Le gouvernement canadien n'aurait pas tort d'agir de la sorte. Du moment que la loi entrera en vigueur, nous en retirerons des avantages directs.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le président, l'article 39 nous procure des possibilités de négociation. Si nous n'acceptons pas ce que les Américains proposent, nous ne sommes pas tenus de mettre la loi en vigueur.

Le sénateur Corbin: Le gouvernement, pas nous.

Le président: C'est là une distinction importante.

Le sénateur Bolduc: Je voulais parler du gouvernement.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, à propos d'efficacité, tous les sénateurs ont déjà eu l'occasion d'être soumis à un précontrôle à Toronto. Je me souviens d'un voyage que j'ai effectué il n'y a pas si longtemps. Je revenais de l'Amérique du Sud en passant par Los Angeles. Il m'a fallu y subir un contrôle avant mon retour au pays. Je n'ai pas fait l'objet d'un précontrôle. Je puis vous assurer, pour revenir sur le point qu'a soulevé le président, que les Canadiens souhaitent fortement être traités

environment, if you will, in places like Newark or Los Angeles. That can be horrendous.

From the standpoint of a Canadian interest in ease of travel for Canadian passengers, I would much rather be precleared with a Canadian system where there is not reciprocity on the other side. It is in the Canadian interest.

The same would apply, in my view, not just for the preclearance of people at airports, but also for the preclearance of goods. It is much better here. They tend to be more reasonable and rational on Canadian soil, quite frankly, than they do on American soil. That is why I commend you for the symmetrical model. I believe that Canadians have a deeper interest in travelling to the United States than Americans have in travelling to Canada.

Senator Di Nino: I do not know about that.

The Chairman: Let us not get into that argument.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, that goes to the question of our policy and whether or not we are into a symmetrical model or an asymmetrical model that benefits Canadian interests.

The Chairman: I believe we have explored that point.

Mr. Greene: If I could respond, I do not wish you to mistake us. We recognize the need for preclearance legislation. We need it now. We are not arguing against preclearance centres. We are not saying, "Wait until you have reciprocity." However, some of these provisions are very intrusive. We believe preclearance can operate effectively without those provisions. Before you give away those powers to foreign officers on Canadian soil, you should hold back. Do not even put them in the bill. I do not like clause 39 because it is difficult to enact the bill in pieces. It is the basic framework.

We are saying you can do preclearance, and they have been doing preclearance since the 1950s under the concept of voluntariness. There is no reason it cannot continue. It would help them and us if there were some legislative protection for that system. What they are doing now, in some cases, may well be illegal. I do not think it is a bad thing for us not to expose them to that illegality, but that does not mean that they need anything close to this extent of powers.

[Translation]

Senator Losier-Cool: In Canada, we have the Official Languages Act. At our last meeting, Senator Pat Carney expressed some concern about the language issue. She was wondering if the rights which are provided in the Official Languages Act might be violated under the preclearance system. You referred very shortly

efficacement, de préférence sur leur propre territoire, même au prix de l'abandon d'une partie de leur souveraineté plutôt que de se retrouver dans une ambiance quasi carcérale, à des endroits comme Newark ou Los Angeles. Ce peut être affreux.

Du point de vue de l'intérêt des Canadiens en ce qui touche la facilitation de leurs déplacements transfrontaliers, je préfère de beaucoup être précontrôlé sous un régime canadien sans que nos partenaires américains aient à nous rendre la pareille sur leur territoire. C'est dans l'intérêt des Canadiens.

Mon observation vaut non seulement pour le précontrôle des gens dans les aéroports, mais également pour celui des marchandises. C'est beaucoup mieux ici. Bien sincèrement, les préposés sont généralement beaucoup plus raisonnables et rationnels en sol canadien qu'ils ne le sont en sol américain. Voilà pourquoi je vous félicite de votre modèle symétrique. Je crois que les Canadiens se montrent davantage intéressés à se rendre aux États-Unis que ne le sont les Américains à se rendre au Canada.

Le sénateur Di Nino: Je n'en sais rien.

Le président: Ne nous engageons pas dans une telle discussion.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, cela nous amène à nous interroger sur notre politique, à nous demander si nous nous dirigeons vers un modèle symétrique ou vers un modèle asymétrique qui serait à l'avantage des Canadiens.

Le président: Je crois que nous nous sommes déjà penchés sur cet aspect.

M. Greene: Si vous me permettez de répondre à cette question, je ne voudrais pas que vous interprétiez mal nos propos. Nous reconnaissons la nécessité d'adopter une loi sur le précontrôle. Nous en avons besoin maintenant. Nous ne sommes pas contre les centres de précontrôle. Nous ne disons pas: «Attendez que nous ayons la réciprocité». Nous estimons toutefois que certaines dispositions du projet de loi constituent des empiètements majeurs. Nous croyons que le précontrôle peut s'effectuer efficacement sans de telles dispositions. Avant de conférer ainsi des pouvoirs à des contrôleurs étrangers en sol canadien, vous devriez attendre. Ne prévoyez même pas ces pouvoirs dans le projet de loi. Je n'aime pas l'article 39, car il serait difficile d'appliquer le projet de loi pièce à pièce. Il constitue le cadre fondamental.

Nous disons aux Américains qu'ils peuvent effectuer le précontrôle comme ils le font depuis 1950, c'est-à-dire sous un régime de volontariat. Rien ne justifie qu'ils ne puissent pas continuer de le faire. Il leur serait utile, de même qu'à nous, que ce régime s'inscrive dans un certain cadre législatif. Il se peut fort bien que ce qu'ils font actuellement soit parfois illégal. Je crois que nous n'aurions rien à perdre à leur éviter de s'exposer ainsi à se retrouver dans l'illégalité, ce qui ne signifie toutefois pas qu'ils aient besoin d'autant de pouvoirs.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Au Canada, nous avons la Loi sur les langues officielles. Lors de la dernière rencontre, le sénateur Pat Carney était un peu préoccupée par la question de la langue, à savoir si les droits qu'il y a dans la Loi sur les langues officielles pouvaient être brimés par le service de précontrôle? Vous

in your brief to the case of a francophone who would not understand what the officer tells him, and you mentioned that such situation could cause problems. The department officials answered Senator Carney that some airlines are subject to the Official Languages Act.

My second question will be very short. Since 1997, a preclearance service is being provided in Vancouver. Are you aware of the fact that because of that preclearance system complaints have already been carried before the courts concerning the limitation of travellers' rights?

[English]

Mr. Greenberg: I should like to respond to the first question. You have made a fascinating observation. There is probably more to that observation than you might think. For example, I would like to be satisfied that the preclearance officer was capable of communicating in both official languages, if for no other reason than that the ground for suspecting a false statement could very well be a language issue and not a factual issue because the officer does not understand specifically what information is being conveyed. The act is silent in respect of ensuring that there would be bilingual services provided to passengers. That is a very important point.

The second point that you raised had to do with the other officials who might interact with the passengers, such as airline officials. The passengers on these airlines may not have the ability to communicate in the preclearance area with airline representatives in order to clarify situations unless there is an obligation that these airline officials be able to communicate in both official languages.

I have not reviewed the regulation-making power to see the extent to which this could be covered off, but it does not appear that regulations could be prescribed as to the language capability of the preclearance officers. It would be a valuable point in the negotiation process to ensure that that capability is there at the outset.

[Translation]

Senator Losier-Cool: Under the Official Languages Act, any traveller may request that service in Canada, but not when he is travelling abroad. One can always choose to stay at home. Nobody can require, upon his arrival to U.S. or to any other country, that the Canadian Official Languages Act apply.

[English]

Mr. Greenberg: That is an interesting question. First, a preclearance area is not another country; it refers to Canada. Second, a more interesting question is: To what extent does an international treaty override domestic law? That is probably something that has not been addressed. However, it is worthy of consideration.

mentionnez très brièvement dans votre rapport le cas d'un francophone qui ne comprendrait pas ce que l'agent lui disait et que cette situation pourrait causer des problèmes. Les représentants du ministère ont répondu au sénateur Carney qu'il y a certaines lignes aériennes rattachées à la Loi sur les langues officielles.

Ma deuxième question est très brève. Depuis 1997, à Vancouver, il y a un service de précontrôle. Êtes-vous au courant qu'il y a déjà eu devant les tribunaux des plaintes concernant la limitation des droits des voyageurs à cause de ce précontrôle?

[Traduction]

M. Greenberg: J'aimerais répondre à la première question. Vous avez formulé une remarque fascinante, qui a probablement plus de portée que peut-être vous ne l'imaginez. Par exemple, j'aimerais avoir l'assurance que le contrôleur en question était en mesure de communiquer dans les deux langues officielles, ne serait-ce que parce que, s'il se trouve qu'il n'était pas en mesure de comprendre clairement les renseignements qu'on lui fournissait, le motif pour lequel il a soupçonné le voyageur d'avoir fait une déclaration fausse ou trompeuse pourrait fort bien avoir découlé d'une difficulté de communication plutôt que d'éléments factuels. Le projet de loi ne prévoit nulle part qu'on devra s'assurer que des services bilingues sont offerts aux voyageurs. C'est là un élément très important.

La deuxième question que vous soulevez a trait aux autres préposés qui pourraient avoir à communiquer avec les voyageurs, comme le personnel de la société aérienne. Si les représentants du transporteur ne sont pas tenus de pouvoir communiquer dans les deux langues officielles, il se pourrait que, dans la zone de précontrôle, les passagers ne soient pas en mesure de communiquer avec les eux afin de clarifier certaines situations.

Je ne me suis pas penché sur le pouvoir de réglementation pour vérifier dans quelle mesure on pourrait résoudre par cette voie ce type problème, mais il ne semble pas qu'on puisse prendre des règlements concernant la compétence linguistique des contrôleurs. Le remède à apporter à cette lacune pourrait faire l'objet d'une revendication dans le cadre du processus de négociation, pour s'assurer que cette compétence soit requise au départ.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: En vertu de la Loi sur les langues officielles, le voyageur peut demander ce service au Canada, mais non lorsqu'il voyage à l'extérieur du pays. Il a le choix de rester chez lui. Il ne peut pas exiger, lorsqu'il arrive aux États-Unis ou dans un autre pays, que la Loi sur les langues officielles du Canada s'applique?

[Traduction]

M. Greenberg: C'est une question intéressante. Premièrement, la zone de précontrôle se trouve non pas en territoire étranger, mais au Canada. Deuxièmement, une autre question plus intéressante encore se pose: dans quelle mesure un traité international a-t-il préséance sur les lois nationales? Il s'agit probablement là d'un point sur lequel on ne s'est pas penché. Il n'en mérite pas moins considération.

Senator Losier-Cool: Could you comment on the Vancouver situation?

Mr. Greene: There is a concern about clause 33 and the broadness of the wording and persons falling into a liability position for committing a Canadian criminal offence. Mr. Greenberg spoke about this. You could easily see the situation in which they could be accused of attempting to deceive when the problem is really one of comprehension. That is where the difference between "voluntary" and "forceful" comes into play. That is because they may be detained. They may be faced with a compulsory search. Force could be used against them and then they could face this potential criminal liability and have no opportunity to withdraw. It would be interesting to see how they could possibly do this. It is difficult to envision them finding enough U.S. INS officers and customs officers who could even deal with the issue of language. If they have any who speak French, I would be surprised.

With respect to the Vancouver issue, we are not aware of any problems in Vancouver. None have been brought to the attention of the bar.

The feeling of our government and of the departments that we are dealing with concerning the intransit facility in Vancouver was very positive. Certainly, the airport authority thought it was good. They will get more flights. You will have people flying from other countries. That is a good thing.

You must keep in mind that people who are denied entry to the U.S. at an intransit facility have two choices. One is to seek entry into Canada; the other is to go back home. If they are not admissible to the United States, there is a good chance they will not be able to enter Canada. It is most likely that those people who have problems intransit do not stick around.

The Chairman: Suppose I were a francophone Canadian and for one reason or another I wanted to go to the New York area. If I confronted an anglophone U.S. officer at Toronto, would I be any worse off than if I confronted an anglophone officer at Newark, thus avoiding the preclearance in Canada?

Mr. Greene: If you go to a foreign country, then you must deal in the language of that country. It is not realistic to expect to be dealt with in your own language. In a sense, however, you would be worse off under Bill S-22 in dealing with it here, because not only would you be facing the American penalties, but you would also be facing Canadian criminal liability for resisting, wilfully obstructing or participating or assenting to any deception.

The Chairman: I thought that might be the line of your answer.

Le sénateur Losier-Cool: Que pensez-vous de la situation à Vancouver?

M. Greene: On a déjà des réserves à propos de l'article 33 et de la grande portée de son libellé, ainsi qu'à propos du risque que des personnes portent la responsabilité d'une infraction au code criminel canadien. M. Greenberg a abordé cette question. Il pourrait facilement survenir des situations où des personnes se verraient accusées d'avoir cherché à tromper, alors que le problème en serait vraiment un de compréhension. C'est alors que la différence entre «volontaire» et «obligatoire» entre en jeu. C'est que ces personnes peuvent être détenues. Elles peuvent être soumises à une fouille obligatoire. On pourrait recourir à la force contre elles et elles pourraient être exposées à répondre d'actes potentiellement criminels sans avoir la possibilité de faire marche arrière. Il serait intéressant de voir comment les Américains pourraient prévenir ce genre de problème. On imagine mal qu'on puisse trouver aux États-Unis suffisamment d'agents du service de l'immigration et de la naturalisation et de douaniers qui puissent même traiter de la question de la langue. Je serais surpris que certains d'entre eux parlent français.

En ce qui touche la question de Vancouver, à notre connaissance, il ne s'y est pas posé de problème. Aucun n'a encore été porté à l'attention du Barreau.

Nous avons observé que les représentants du gouvernement et des ministères avec lesquels nous traitons se montrent très positifs à propos du service de transit à Vancouver. Il va sans dire que les autorités de cet aéroport en sont également ravies. Le nombre de leurs vols s'en trouvera augmenté. Elles accueilleront plus de gens en provenance d'autres pays. C'est une bonne chose.

Vous devez garder à l'esprit que quiconque se voit refuser l'entrée aux États-Unis dans une zone de transit a deux options. Il peut demander l'entrée au Canada ou encore rentrer chez lui. S'il n'est pas admissible aux États-Unis, il y a fort à parier qu'il ne le sera pas au Canada non plus. En toute probabilité, il ne s'attardera pas dans les parages.

Le président: Supposons que je sois un Canadien francophone qui, pour une raison ou pour une autre, veut se rendre dans la région de New York. Si je me présente devant un contrôleur américain à Toronto, serai-je moins bien traité que si je me présente devant un contrôleur à Newark, évitant ainsi le précontrôle au Canada?

M. Greene: Si vous vous rendez dans un pays étranger, vous allez devoir y communiquer dans la langue du pays en question. Il ne serait pas réaliste de vous attendre à ce qu'on y traite avec vous dans votre propre langue. En un sens, aux termes du projet de loi S-22, il serait toutefois encore moins avantageux pour vous d'être soumis au contrôle ici, car non seulement vous exposeriez-vous à ce qu'on vous impose des peines américaines, mais vous pourriez avoir à porter une responsabilité pour une infraction criminelle en vertu de la loi canadienne pour avoir offert de la résistance, délibérément entravé le travail d'un préposé, ou participé ou consenti à une déclaration trompeuse.

Le président: Je m'attendais à ce genre de réponse.

Senator Andreychuk: When government officials appeared before us they indicated that there was bilingual capacity in the U.S. and that that would not be a problem. I recollect being told by government officials that, if you are denied entry into the U.S., it immediately becomes an issue and Canadian law applies and you must go through Canadian immigration. You seem to be saying that people in that situation would have a choice to go back to the third country.

Let us consider the case of people coming from Thailand. Let us say their flight comes from Thailand to Vancouver and they are destined for Seattle. Let us say they are denied entry in the intransit area. I understood that they would be immediately taken away into the Canadian area where they would be subject to Canadian laws. A person might say, "I am a refugee" or "I wish to apply for immigration status."

You seem to be saying there is another option. I understood there was no option. Who puts them up until the plane turns back? That did not seem to be covered. In effect, we will be inheriting the problem situations with which the Americans choose not to deal. Is that your understanding?

Does that person applying for Canadian immigration or refugee status in Canada gain rights, privileges or defences that another direct applicant might not receive?

Mr. Greene: I believe I made the comment about there being an option to return. It is a theoretical option and probably not a practical one. I was told that by a U.S. immigration officer, whom I promised I would not quote. In theory, that is how it works. Practically speaking, if you flew in from Bangkok, there would not be a flight out in the next hour, in all likelihood.

In your hypothetical situation, I would imagine that all those people are being dealt with by Canadian authorities. I do not know if they are making refugee claims.

If the people in the intransit situations we are talking about were to make refugee claims, then they would be in the same position as anyone else who comes to Canada, presents himself at the port of entry and says, "I would like to be recognized as a convention refugee."

Senator Di Nino: Certain people have abused the goodness of Canada when dealing with immigration or refugee status in this country. Could this open up a different avenue of abuse? Could plane loads of people from Italy, my country of birth, come over and say, "Look, we are in transit. We are going to the U.S." and after finding that they are not acceptable all of a sudden say, "Oh no, we are refugees"? I do not know if I am articulating my question properly.

Le sénateur Andreychuk: Quand les représentants du gouvernement ont comparu devant nous, ils ont indiqué qu'il existait des préposés bilingues aux États-Unis et qu'on n'y connaîtrait pas de problème sur ce chapitre. Je me souviens de m'être fait dire par des représentants du gouvernement que, si une personne se voyait refuser l'entrée aux États-Unis, un problème se poserait immédiatement, la loi canadienne s'appliquerait et la personne serait remise aux agents de l'immigration canadienne. De votre côté, vous semblez dire qu'une personne placée dans cette situation aurait la possibilité de retourner dans le pays d'où elle vient.

Prenons le cas de gens en provenance de Thaïlande. Disons qu'ils voyagent sur un vol allant de la Thaïlande à Vancouver et qu'ils se rendent à Seattle. Supposons qu'on leur refuse l'entrée aux États-Unis dans la zone de transit. Si j'ai bien compris, on les remettrait immédiatement aux agents de la zone canadienne où ils seraient assujettis aux lois canadiennes. Quelqu'un pourrait alors réclamer le statut de réfugié ou encore demander le statut d'immigrant.

Vous semblez dire que ces personnes auraient une autre option. J'avais compris qu'il n'y en avait pas d'autre. Qui les hébergerait en attendant qu'elles puissent trouver un vol de retour? Cette hypothèse ne semble pas avoir été prévue. En réalité, nous hériterions de situations problématiques dont les Américains préfèrent ne pas s'occuper. Est-ce ainsi que vous le voyez?

Quiconque demande le statut d'immigrant ou de réfugié au Canada dans de telles circonstances jouit-il de droits, de privilèges, ou de protections plus étendus que celui qui présente sa demande directement?

M. Greene: Je crois avoir mentionné qu'il y avait une option de retour au pays d'origine. En principe, cette option existe, mais probablement pas en pratique. Je tiens cela d'un agent d'immigration américain à qui j'ai promis de ne pas dévoiler son nom. En principe, donc, c'est de cette façon que les choses fonctionnent. En pratique, il n'y aura, en toute probabilité, pas de vol dans l'heure qui suit pour ramener le voyageur qui vient de descendre d'avion en provenance de Bangkok.

Dans l'hypothèse que vous nous soumettez, j'imagine que tous ces gens seraient pris en charge par les autorités canadiennes. J'ignore s'ils revendiqueraient le statut de réfugié.

Si ces voyageurs en transit dont nous parlons devaient demander le statut de réfugié, ils seraient alors dans la même position que qui que ce soit d'autre qui s'amène au Canada et se présente à un poste de douane en disant: «J'aimerais être reconnu comme un réfugié aux termes de la Convention».

Le sénateur Di Nino: Par le passé, certaines personnes ont abusé de l'amabilité du Canada en demandant le statut d'immigrant ou de réfugié dans notre pays. Se pourrait-il que cette loi ouvre la voie à un nouveau type d'abus? Ne risque-t-on pas de voir des avions complets de gens en provenance d'Italie, mon pays de naissance, s'amener en se déclarant en transit vers les États-Unis, puis, plus tard, après s'être rendu compte qu'ils n'étaient pas admissibles aux États-Unis, revendiquer tout à coup le statut de réfugié? Je ne sais si je pose bien ma question.

Mr. Greene: Theoretically, what you have said is possible. My friends at immigration can correct this when they return. The entire concept on the intransit facilities is that it is the risk that we take because you do not need a Canadian visa. It may be that they need transit visas but I am not sure about that. If they need transit visas, then we have some control at Canadian consulates. If they do not need a transit visa, then we are exposed and we are relying on the American visa granting system. The good news is that they are pretty tough. There is some protection.

Senator Andreychuk: We were told in a previous meeting that we should not be afraid of this bill, because Canadian laws are stronger than the U.S. laws in relation to protection. The preamble says that it would include the Charter of Rights and Freedoms, the Canadian Bill of Rights and the Canadian Human Rights Act. There is an assumption that someone going through a preclearance intransit area in Canada is some how better off than being subjected to U.S. constitutional laws and other laws. What is your feeling on that?

Mr. Greenberg: I have recently heard that argument as well. I have a great deal of difficulty with that argument. I do not think that you assist the Americans in controlling their preclearance laws by putting ours in place and then assuming that ours are better than theirs. The logic of the argument, "Do not worry about going through ours first before you get to yours," escapes me. I do not see it. At the end of the day, Canadian law sits in the background. As soon as you trigger it by a falsehood to a U.S. officer, it comes into being. However, it comes into being in addition to a whole set of other remedies that the U.S. government can still impose. That is probably something that has not come through yet before this committee.

If I can take a moment now, I will tell you what else can potentially happen to the person who makes the false statement.

Under the Immigration Reform Act of 1996, which was signed by President Clinton in September and came into effect on April 1, 1997, you could be banned from three to ten years under what is called an "expedited removal process" in the United States. The simple misrepresentation to a U.S. INS officer and the recording in the computer that you did it without any judicial process means that you are gone. It is in every computer in the world if you try to enter into the United States. There is no appeal process from that particular decision — so much so that you may recall that there was some press at that time. They elevated that decision-making process up to the supervisor because they had their hands in the terminal too often banning Canadians.

M. Greene: En principe, ce que vous décrivez pourrait se produire. Mes amis de l'immigration pourront au besoin me corriger à leur retour. De par sa nature même, la formule des services de transit nous amène à prendre ce risque, car les voyageurs en transit n'ont pas besoin d'un visa canadien. Il se peut qu'il leur faille se procurer un visa de transit, mais je n'en suis pas certain. Si un tel visa est exigé, nous pouvons alors exercer un certain contrôle dans les consulats canadiens. S'ils ne sont pas tenus de détenir un tel visa, nous sommes alors vulnérables et tributaires du régime américain d'attribution des visas. Le bon côté de l'affaire, c'est que les Américains sont très stricts. Nous avons donc là une certaine protection.

Le sénateur Andreychuk: Lors d'une précédente séance, on nous a dit que nous n'avions pas à craindre ce projet de loi, étant donné que les lois canadiennes sont plus strictes que les lois américaines en matière de protection. Le préambule précise que la Charte canadienne des droits et libertés, la Déclaration canadienne des droits et la Loi canadienne sur les droits de la personne s'appliquent. D'aucuns présumant que quiconque se soumet à une procédure de précontrôle en transit au Canada se trouve en quelque sorte en meilleure position que s'il était assujéti aux lois américaines constitutionnelles et autres. Qu'en pensez-vous?

M. Greenberg: J'ai moi-même également entendu cet argument récemment. J'ai énormément de mal à y souscrire. Je ne crois pas que nous aidions les Américains en contrôlant leurs lois de précontrôle, en remplaçant ces lois par les nôtres et en nous disant que les nôtres sont meilleures que les leurs. La logique de ceux qui affirment qu'il vaut mieux être assujéti à nos lois avant de l'être aux leurs m'échappe. Je ne m'y retrouve pas. En dernière analyse, les lois canadiennes demeurent à l'arrière-plan. Du moment que vous faites une fausse déclaration à un contrôleur américain, elles entrent en jeu. Elles s'ajoutent toutefois à tout un arsenal d'autres moyens dont le gouvernement américain dispose pour sévir. C'est probablement là un élément qui n'a pas encore été porté à l'attention de votre comité.

Si vous me le permettez, je vais maintenant prendre un moment pour vous dire ce qui peut arriver d'autre à quiconque fait une déclaration fausse ou trompeuse.

Aux termes de l'Immigration Reform Act, une loi qui a été signée par le président Clinton en septembre 1996 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1997, une personne peut être frappée d'une interdiction de séjour aux États-Unis pour une période allant de trois à dix ans en vertu de ce qu'on appelle la «procédure accélérée de renvoi». Il suffit que vous ayez mal informé un agent du service américain de l'immigration et de la naturalisation et que la faute ait été consignée dans l'ordinateur — et ce, sans procédure judiciaire — pour que vous soyez fichu. Tous les ordinateurs au monde pourront dès lors afficher votre faute, de sorte que vous serez bloqué aux frontières si jamais vous essayez quand même d'entrer aux États-Unis. Il n'y a aucune possibilité d'appel d'une telle décision. Vous vous souviendrez d'ailleurs à quel point cette question a été médiatisée à l'époque. On en est même venu à réserver ce pouvoir de décision aux supérieurs tellement les préposés étaient trop aisément portés à interdire de séjour des Canadiens.

The Americans have very sophisticated exclusion remedies at their disposal for people who make false claims. If someone presents himself as Mr. Greene, as described, and has given that officer a realistic belief that he has falsely presented himself, that officer is not precluded from recording that data forever more — and he probably would as you were walking away from him. The remedy is that you are never going back.

The additional remedy that you may also be subject to an indictable offence does not seem to be appropriate. It does not add much to the process of protecting U.S. sovereignty, which will be accomplished the moment that the information is put into the computer.

Senator Andreychuk: I believe we all enjoy preclearance today. We all think it is a good thing. That has always been based on the fact that we could absent ourselves from it, and so could other third parties transiting through Canada. For people coming here from Britain, for instance, the downside we have noted is that they must go through customs and immigration twice. Therefore, we have all said that we like preclearance.

However, once this proposed legislation is enacted, will we be able to say that business people and everyone else will like it as much a year down the line — that is, with all the issues that have been raised? It is unfair to say that business people like it. What the business people and I like today is preclearance. How do we ensure that the same kind of system remains in place?

That was to rebut Senator Grafstein. I am sure he reads our records, so he will catch that.

Senator De Bané: I have seldom seen a brief in which a relatively short bill is the subject of so many deficiencies as you have in your brief. You have 18 pages that enumerate many deficiencies. On page 3, you state twice that some of the provisions are inconsistent with our Constitution, the supreme law of the land.

For my benefit, and for the benefit of the other members of the committee, can you tell me how many lawyers of the Canadian Bar Association have been involved either in drafting this brief or in reading it prior to your presenting it to our committee?

Ms Thomson: First, the bill was circulated to the executive of our National Citizenship and Immigration Law Section. That comprises approximately 20 members. Each of those members had the opportunity to circulate it to the members in their individual constituencies. I cannot give you an exact number right now.

Senator De Bané: However, a great number of people have been involved at least in reading this brief.

Les Américains disposent de moyens fort raffinés de frapper d'exclusion quiconque fait une fausse déclaration. Rien n'empêche un agent de consigner pour toujours dans l'ordinateur le fait que telle ou telle personne, qui s'est présentée comme étant M. Greene, lui a menti, s'il a de bonnes raisons de croire qu'il a donné une fausse identité. Il le fera effectivement d'ailleurs, probablement dès le départ de la personne en question. Son recours contre elle aura été de l'empêcher à tout jamais de remettre les pieds aux États-Unis.

L'autre recours, qui consiste à inculper le sujet d'infraction criminelle, ne semble pas approprié. Il n'ajouterait pas grand-chose au processus visant à préserver la souveraineté des États-Unis, laquelle est déjà sous bonne garde dès lors que l'information sur le compte de la personne en question a été consignée dans l'ordinateur.

Le sénateur Andreychuk: À l'heure actuelle, nous sommes tous ravis du régime de précontrôle. Nous le voyons tous comme une bonne chose. Cela a toujours tenu au fait que nous pouvions nous y soustraire, tout comme d'ailleurs les tiers qui transitent par le Canada. Pour les voyageurs qui nous viennent de la Grande-Bretagne, par exemple, l'inconvénient que nous avons noté, c'est qu'ils doivent se présenter deux fois à la douane et à l'immigration. Nous avons donc tous dit aimer ce régime de précontrôle.

Une fois que cette loi sera en vigueur, pourrions-nous toutefois encore affirmer un an plus tard que les gens d'affaires et les autres trouvent le régime en question toujours aussi valable, c'est-à-dire compte tenu de toutes les questions qui ont été soulevées à propos du projet de loi? Il n'est pas exact de dire que les gens d'affaires se réjouissent de ce qui se prépare à cet égard. Ce que les gens d'affaires et moi-même aimons actuellement, c'est le précontrôle tel qu'il existe déjà. Comment pouvons-nous nous assurer que nous maintiendrons le même genre de régime?

J'ai voulu par là réfuter les propos du sénateur Graftstein. Je suis sûre qu'il lit nos comptes rendus et qu'il prendra connaissance de ceux que je viens de tenir.

Le sénateur De Bané: J'ai rarement vu un mémoire où l'on signale autant de lacunes concernant un projet de loi pourtant relativement court. Vous formulez sur 18 pages de nombreuses critiques. À la page 3, vous affirmez à deux reprises que certaines dispositions du projet de loi vont à l'encontre de notre Constitution, la loi suprême du pays.

Pour mon bénéfice et celui des autres membres du comité, pourriez-vous me dire combien d'avocats de l'Association du Barreau canadien ont collaboré à la rédaction de ce mémoire ou l'ont lu avant que vous le présentiez à notre comité?

Mme Thompson: D'abord, le projet de loi a été distribué au sein de l'exécutif de notre Section nationale du droit de la citoyenneté et de l'immigration. Cette section compte environ 20 membres. Chacun d'eux a eu la possibilité de le distribuer à son tour aux membres de sa section locale. Je ne suis pas en mesure de vous en fournir actuellement le nombre exact.

Le sénateur De Bané: Toutefois, un grand nombre de personnes ont eu au moins l'occasion de lire ce mémoire.

Ms Thomson: Yes, and that is only the first stage of our process. The second stage is that every submission must be reviewed by our Standing Committee on Legislation and Law Reform. That is another six lawyers who have various expertise in different areas of law and who look at the bill for overall conformity with CBA standards.

I should point out that the group that normally tones down our submissions in this case actually made it stronger in its points.

The final step in the approval process for a submission is that it goes to the senior officers of the Canadian Bar Association, namely, the president, vice-president, past president and Treasurer. Each of them has looked at this brief; so it has complied with the approval processes of the association — and I have not included in that the two staff lawyers who were involved in the process as well.

Senator De Bané: Therefore, quite a number of reputed legal minds have looked into this. Frankly, I have seldom seen a brief that points to so many problems and issues.

Twice you say that some provisions here are inconsistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the supreme law of the land, but in other research materials that we were given, we were told that this bill takes into consideration the Canadian Constitution.

Preclearance has been going on in Canada since 1950. Over eight million people go through it on a voluntary basis every year. We are now trying to ensure that that is compatible with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, but you say in your brief that it is not consistent.

I have two documents here. Yours says that there is a problem here; the other document, which was prepared by our researcher, says that “the U.S. laws can be administered only in designated preclearance areas and will be subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and relevant Canadian laws.”

On page 3 of your brief you say twice that there are potential inconsistencies with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Later you say it denies meaningful access to rights and freedoms provided under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. As you can see, we are receiving conflicting points of view. From what you say, many legal minds have studied that.

May I have your reaction to that?

Mr. Greene: The bill says that the Charter of Rights and Freedoms applies, and of course it applies because we are on Canadian soil. This is Canada and the Charter of Rights and Freedoms applies everywhere in Canada. Simply because the bill

Mme Thompson: Oui, et il ne s'agit là que du premier stade de notre processus. Dans un deuxième temps, chaque mémoire doit faire l'objet d'un examen par notre Comité permanent de la législation et de la réforme du droit. Il y a là six avocats qui ont diverses compétences dans différents domaines du droit et qui se penchent sur le projet de loi pour en vérifier la conformité aux normes de l'ABC.

Je tiens à vous faire remarquer que le groupe qui se charge normalement d'adoucir le ton de nos mémoires a en réalité tenu cette fois à renforcer nos arguments.

Au stade final du processus d'approbation, le mémoire est soumis aux principaux dirigeants de l'Association du Barreau canadien, à savoir le président, le vice-président, l'ex-président et le trésorier. Chacun d'eux ayant pris connaissance du présent mémoire, il a donc franchi toutes les étapes du processus d'approbation de l'Association — et je n'ai pas mentionné les deux avocats qui sont membres du personnel et qui ont également participé à ce processus.

Le sénateur De Bané: C'est donc dire qu'un nombre imposant de juristes réputés l'ont examiné. Sincèrement, j'ai rarement vu un mémoire qui souligne autant de problèmes et qui soulève autant de questions.

À deux reprises, vous dites que certaines dispositions du projet de loi vont à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés, la loi suprême de notre pays, mais dans d'autres documents de recherche qui nous ont été remis, on soutient que ce projet de loi est conforme à la Constitution canadienne.

Le précontrôle se pratique au Canada depuis 1950. Plus de huit millions de personnes s'y soumettent sur une base volontaire chaque année. Nous cherchons maintenant à nous assurer que cette pratique est compatible avec la Charte canadienne des droits et libertés, mais vous dites dans votre mémoire que ce projet de loi ne l'est pas.

J'ai ici deux documents. Le vôtre dit que le projet de loi pose problème; l'autre document, qui a été préparé par notre attaché de recherche, affirme que le droit américain ne peut s'appliquer que dans les zones désignées de précontrôle et qu'il sera assujéti à la Charte canadienne des droits et libertés et aux lois canadiennes pertinentes.

À la page 3 de votre mémoire, vous mentionnez par deux fois que le projet de loi risque d'aller à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés. Plus loin, vous affirmez qu'il prive les gens de la pleine jouissance des droits et libertés qui leur sont garantis par la Charte canadienne des droits et libertés. Comme vous pouvez le constater, nous sommes en présence de points de vue contradictoires. D'après ce que vous dites, de nombreux juristes ont examiné ce projet de loi.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Greene: Le projet de loi mentionne que la Charte des droits et libertés s'applique, et il va de soi qu'elle s'applique puisque nous sommes en territoire canadien. Il s'agit du Canada, et la Charte des droits et libertés s'applique partout au Canada. Du seul

says it applies does not mean that the way they have drafted the bill complies.

Senator De Bané: In which case the Supreme Court of Canada can quash this legislation.

Mr. Greene: We can let the bill go ahead and they can quash it. However, we might be wrong. We are not on the Supreme Court and we do not get to make those calls.

What we are saying to you is that we have looked at it across the country. I will tell you that in our interpretation, in terms of the drafts — and several drafts of this brief were circulated — it was not contentious. We were not hearing people say that we are all wrong. There are problems here.

Senator De Bané: Yes, and I will give you one example. Someone wrote to a colleague of mine who came to me with the letter. The writer thinks that he was subject to an abusive search by American officials. He tried afterwards to reach them by phone. He was told, "No, there is no phone number because they are beyond the security clearance; so you cannot reach them to talk to them. If you really want to talk to them, you must go to the airport, stay there, and when one of them steps out to go for a coffee, then you may talk to that person. That is the only way. There is no phone number that we can give you."

When I heard about that person's experience — having to go to the airport to wait until one of them came out in order to say, "I have a grievance to make," because no phone number is available to Canadians — I did not like it.

Mr. Chairman, preclearance has been going on since 1950. Over 8 million Canadians go through every year. I do myself. If we are going to put this in a piece of legislation, then we must do it right. The Canadian Bar Association is, in my opinion, a most responsible and knowledgeable group of legal minds. I have seldom seen a brief filled with so many reservations. We should not feel pressured to adopt this proposed legislation in haste. Preclearance has been going on for 45 years in our country.

The Chairman: I would like to follow up on Senator De Bané's question. First, you seem to be saying, and saying pretty clearly, that, if the bill becomes law as it now stands, more than likely Charter cases will ensue and, when they are dealt with, parts of the proposed legislation will be struck down by the courts. You then seem to say that some form of parliamentary authorization for preclearance is desired. The implication is that the present bill could be amended so as to make it immune from Charter challenges.

fait que le projet de loi dit qu'elle s'applique, il ne faut pas conclure que, de la façon dont on l'a libellé, le projet de loi lui-même se conforme à la Charte des droits.

Le sénateur De Bané: C'est donc dire que la Cour suprême du Canada pourrait invalider ce projet de loi.

M. Greene: Nous pouvons permettre que le projet de loi soit adopté et attendre que la Cour suprême l'invalide. Il se pourrait toutefois que nous ayons tort. Nous ne siégeons pas à la Cour suprême et nous n'avons pas à présumer de ses décisions.

Ce que nous vous disons, c'est que nous avons soumis notre mémoire à des juristes des quatre coins du pays. Je puis vous assurer que, d'après notre interprétation, en ce qui touche les ébauches — et plusieurs ébauches de ce mémoire ont été distribuées —, il n'a pas été contesté. Personne ne nous a dit que nous faisons grossièrement erreur. Il se pose donc ici des problèmes.

Le sénateur De Bané: Oui, et je vais vous l'illustrer par un exemple. Quelqu'un a fait parvenir une lettre à l'un de mes collègues, qui l'a portée à mon attention. L'auteur estime avoir fait l'objet d'une fouille abusive de la part de contrôleurs américains. Il a cherché par la suite à communiquer avec eux par téléphone. On lui a répondu qu'il ne pourrait pas les rejoindre par téléphone parce qu'ils travaillent à l'intérieur de la zone de contrôle de sécurité, et que, s'il tenait vraiment à leur parler, il n'avait qu'à se rendre à l'aéroport et attendre que l'un d'eux sorte de la zone pour aller se chercher un café. On n'avait rien de mieux à lui offrir. On ne pouvait même pas lui fournir un numéro de téléphone pour lui permettre de communiquer avec eux.

Quand j'ai appris ce qu'on a fait vivre à cette personne — l'obliger ainsi à se rendre à l'aéroport pour attendre que quelqu'un sorte de la zone pour lui faire part de son grief, parce les Canadiens n'ont accès à aucun numéro de téléphone pour rejoindre les contrôleurs —, je n'étais pas content.

Monsieur le président, le précontrôle se pratique depuis 1950. Plus de huit millions de Canadiens s'y soumettent chaque année. Je le fais moi-même. Si nous entendons régir cette pratique au moyen d'un texte législatif, nous devons le faire judicieusement. L'Association du Barreau canadien est, à mon sens, un regroupement de juristes des plus responsables et des plus compétents. Il m'a rarement été donné de voir un mémoire contenant de si nombreuses réserves. Nous ne devrions pas nous sentir pressés d'adopter ce projet de loi. Le précontrôle se pratique depuis 45 ans dans notre pays.

Le président: J'aimerais poursuivre sur la question qu'a soulevée le sénateur De Bané. D'abord, vous semblez dire, fort clairement d'ailleurs, que, si ce projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, il est plus que probable qu'il s'ensuivra des poursuites en vertu de la Charte et que ces poursuites déboucheront sur un rejet de certaines parties de la loi par les tribunaux. Vous semblez ensuite indiquer qu'une certaine forme d'autorisation parlementaire du précontrôle serait souhaitable. C'est donc dire que le présent projet de loi pourrait être modifié de façon à le rendre invulnérable à des contestations en vertu de la Charte.

Have you given any thought to the changes in specific language that would improve the bill so as to avoid that legal or judicial uncertainty?

Mr. Greenberg: The brief we submitted not only identifies problem areas but also proposes solutions. The language of the clause was not provided, but the analysis and remedial action necessary was. Therefore, the brief was prepared with a view to continuing with a bill, because we adhere to the philosophy of the bill, but not with this bill in its present form.

The Chairman: You accept the principle of the bill.

Mr. Greenberg: Absolutely.

The Chairman: But you do not feel that it has been achieved adequately, taking into account the Charter and other considerations of Canadian sovereignty.

Mr. Greenberg: If I could reiterate a point with which I started my presentation, if I had to point to one fundamental flaw in the proposed legislation, it is that it inappropriately adopted Customs Act standards. Therefore, in answer to your inquiry, Senator De Bané, I would tell you that I believe that a traveller, who withdrew at a time when an officer indicated a suspicion under clause 10, would probably find that he could defend that withdrawal, notwithstanding the suspicion, because the suspicion is a Customs Act standard, which I do not believe a Canadian court would adopt. Therefore, I think that clause is immediately susceptible to being struck.

The Chairman: I thank you very much for coming and helping us in our consideration of Bill S-22. Your presentations were clear and you have been responsive to the questions.

The committee adjourned.

Avez-vous établi quelles modifications précises du libellé permettraient d'améliorer le projet de loi de façon à dissiper toute incertitude concernant sa légalité?

M. Greenberg: Le mémoire que nous avons soumis non seulement identifie des éléments du projet de loi qui posent problème, mais il propose également des solutions. Il ne fournit pas de reformulation des articles concernés, mais il analyse les faiblesses du libellé actuel et prescrit des façons d'y remédier. Notre mémoire a donc été préparé dans l'intention de favoriser l'adoption de ce projet de loi — car nous souscrivons à son esprit —, mais non dans sa forme actuelle.

Le président: Vous souscrivez au principe du projet de loi?

M. Greenberg: Tout à fait.

Le président: Mais vous n'avez pas le sentiment qu'il a été rédigé convenablement, en tenant compte de la Charte et d'autres considérations touchant la souveraineté canadienne.

M. Greenberg: Permettez-moi de reprendre une observation que j'ai formulée au début de mon exposé, à savoir que si j'avais à souligner une seule faiblesse fondamentale de ce projet de loi, je vous signalerais qu'il reprend de façon inappropriée certains éléments de la Loi sur les douanes. En réponse à votre question, sénateur De Bané, je vous dirais donc que je crois qu'un voyageur qui se serait retiré après s'être fait dire par un contrôleur qu'il le soupçonnait en vertu de l'article 10 constaterait probablement qu'il pourrait justifier son retrait, nonobstant le soupçon, car le soupçon est inspiré d'une norme de la Loi sur les douanes qui, selon moi, ne serait pas retenue par un tribunal canadien. J'estime donc que cet article est dès lors susceptible d'être invalidé.

Le président: Je vous remercie beaucoup d'avoir accepté de venir nous aider dans notre étude du projet de loi S-22. Vos observations ont été claires et vous avez bien répondu à nos questions.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association:

Ms Tamra L. Thompson, Director, Legislation and Law Reform;
Mr. Michael A. E. Greene, Treasurer, National Citizenship and Immigration Section;
Mr. Howard D. Greenberg, Former Chair, National Citizenship and Immigration Section.

De l'Association du Barreau canadien:

Mme Tamra L. Thompson, directrice, Législation et réforme du droit;
M. Michael A. E. Greene, trésorier, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté;
M. Howard D. Greenberg, président sortant, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chair:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, March 16, 1999
Wednesday, March 17, 1999

Le mardi 16 mars 1999
Le mercredi 17 mars 1999

Issue No. 31

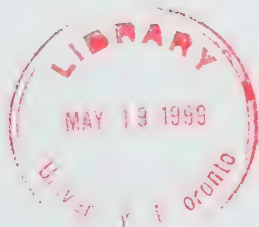
Fascicule n° 31

First meeting on:
Bill C-35, An Act to amend the Special
Import Measures Act and the Canadian
International Trade Tribunal Act

Première réunion concernant:
Projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi
sur les mesures spéciales d'importation et la
Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Carney, P.C.	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
De Bané, P.C.	(or Kinsella (acting))
Di Nino	Stollery
Doody	Whelan, P.C.
Grafstein	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Carney, c.p.	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
De Bané, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
Di Nino	Stollery
Doody	Whelan, c.p.
Grafstein	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, February 17, 1999:

Resuming debate of the motion of the Honourable Senator Grafstein, seconded by the Honourable Senator Moore, for the second reading of Bill C-35, An Act to amend the Special Import Measures Act and the Canadian International Trade Tribunal Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Grafstein moved, seconded by the Senator Losier-Cool, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 17 février 1999:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Grafstein, appuyée par l'honorable sénateur Moore, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi sur les mesures spéciales d'importation et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Grafstein propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 16, 1999

(41)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 5:38 p.m., this day, in Room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, Di Nino, Grafstein, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (8).

In attendance: Peter Berg and Julie Cusson, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Finance:

Terry Collins-Williams, Director, International Trade Policy Division;

Carol Nelder-Corvari, Chief, Trade Remedies and General Economic Relations;

Pat Saroli, Senior Economist, Trade Remedies and General Economic Relations.

From Revenue Canada:

Wayne Neamtz, Director, Operational Policy, Anti-dumping and Countervailing Directorate, Customs and Trade Administration Branch;

Don Orth, Senior Policy Analyst, Anti-dumping and Countervailing Division, Customs, Excise and Taxation Branch.

From the Canadian International Trade Tribunal:

Gerry Stobo, General Counsel;

Peter Welsh, Research Director.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 17, 1999, the committee proceeded to consider Bill C-35, An Act to amend the Special Import Measures Act and the Canadian International Trade Tribunal Act.

The witnesses made opening statement and answered questions.

It was agreed, — That the document entitled: "Preparations for Multilateral Trade Negotiations: A Discussion Paper on Anti-Dumping Measures, Department of Finance, International Trade Policy Division, February, 1999", (15 pages) submitted by the witnesses from the Department of Finance be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee (Exhibit No. 5900 F2/C-35, 31 "1").

At 7:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 16 mars 1999

(41)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 17 h 38, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, Di Nino, Grafstein, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (8).

Également présents: Peter Berg et Julie Cusson, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Finances:

Terry Collins-Williams, directeur, Division de la politique commerciale internationale;

Carol Nelder-Corvari, chef, Recours commerciaux et relations économiques générales;

Pat Saroli, économiste principal, Recours commerciaux et relations économiques générales.

De Revenu Canada:

Wayne Neamtz, directeur, Politiques opérationnelles, Direction des droits antidumping et compensateurs, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales;

Don Orth, analyste principal des politiques, Direction des droits antidumping et compensateurs, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales.

Du Tribunal canadien du commerce extérieur:

Gerry Stobo, avocat général;

Peter Welsh, directeur de la recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 17 février 1999, le comité procède à l'étude du projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi sur les mesures spéciales d'importation et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu — Que le document intitulé: «Preparations for Multilateral Trade Negotiations: A Discussion Paper on Anti-Dumping Measures, Department of Finance, International Trade Policy Division, February 1999», (15 pages) soumis par les témoins du ministère des Finances soit déposé à titre de pièce justificative auprès du greffier du comité (pièce n° 5 900 F2/C-35, 31 «1»).

À 19 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, March 17, 1999

(42)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:41 p.m., this day, in Room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (8).

Other senator present: The Honourable Senator Roche (1).

In attendance: Peter Berg and Julie Cusson, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

The committee proceeded to consider future business.

It was agreed — That, pursuant to committee resolution dated Wednesday, February 10, 1999, the proposed travel to Russia, Ukraine and the Caspian Sea region take place no earlier than September 1, 1999.

At 5:02 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 17 mars 1999

(42)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 41, à huis clos, dans la pièce 160-S, de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Stewart, Stollery and Whelan, c.p. (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Roche (1).

Également présents: Peter Berg et Julie Cusson, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

Le comité se penche sur ses travaux futurs.

Il est convenu — Que, conformément à la résolution du comité du mercredi 10 février 1999, le voyage prévu en Russie, en Ukraine et dans la région de la mer Caspienne n'ait pas lieu avant le 1^{er} septembre 1999.

À 17 h 02, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du comité,

Timothy Ross Wilson

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 16, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill C-35, to amend the Special Import Measures Act and the Canadian International Trade Tribunal Act, met this day at 5:38 p.m. to give consideration to the bill.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, our witnesses today are from the Department of Finance, Revenue Canada, and the Canadian International Trade Tribunal.

In the time available today, I suggest we hear from the officials on the content of their bill. Subsequent to their explanation, we will see if any members of the committee wish to raise points concerning the desirability of certain clauses in the bill.

Even though some senators have other commitments, we will go ahead and put on the record the analysis of the bill to be given by our witnesses today.

Is that acceptable, Senator Andreychuk and Senator Grafstein?

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Grafstein: Yes.

The Chairman: I know some senators will have to leave because of other commitments. Is my proposal accepted?

Senator Stollery: Yes.

The Chairman: Please proceed, gentlemen.

Mr. Terry Collins-Williams, Director, International Trade Policy Division, Department of Finance: Honourable senators, I have a short statement on behalf of my department. I am also representing Revenue Canada and the Canadian International Trade Tribunal.

It is my pleasure to speak to Bill C-35, which is before committee members today.

[*Translation*]

This bill proposes amendments largely of a procedural and technical nature which serve to fine-tune the operation of Canada's trade remedy system as set out under SIMA and the Canadian International Trade Tribunal Act.

The amendments contained in this bill are proposed in direct response to the recommendations of the House of Commons Foreign Affairs and International Trade and Finance Committees.

These committees established two subcommittees that jointly undertook a comprehensive review of SIMA in 1996.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 16 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères, auquel a été renvoyé le projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi sur les mesures spéciales d'importation et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, se réunit aujourd'hui, à 17 h 38, pour en faire l'examen.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui des porte-parole du ministère des Finances, de Revenu Canada et du Tribunal canadien du commerce extérieur.

Étant donné le temps dont nous disposons aujourd'hui, je propose que nous entendions ce que les hauts fonctionnaires ont à nous dire au sujet de la teneur de leur projet de loi. Après ces explications, nous verrons si des membres du comité ont des questions concernant l'intérêt d'avoir certains articles dans le projet de loi.

Bien que certains sénateurs aient d'autres engagements, nous poursuivrons la réunion et consignerons au compte rendu l'analyse du projet de loi que vont nous faire les témoins d'aujourd'hui.

Sénateur Andreychuk et sénateur Grafstein, cela vous convient-il?

Le sénateur Andreychuk: Oui.

Le sénateur Grafstein: Oui.

Le président: Je sais que certains d'entre vous ont d'autres engagements, mais notre façon de procéder vous convient-elle?

Le sénateur Stollery: Oui.

Le président: Messieurs, vous avez la parole.

M. Terry Collins-Williams, directeur, Division de la politique commerciale internationale, ministère des Finances: Honorables sénateurs, j'ai un court exposé à faire au nom de mon ministère. Je représente aussi Revenu Canada et le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Je suis heureux de pouvoir vous parler aujourd'hui du projet de loi C-35 à l'étude de ce comité.

[*Français*]

Ce projet de loi propose des amendements essentiellement de procédure et de forme qui amélioreront le fonctionnement du système canadien de recours commercial prévu dans la Loi sur les mesures sociales d'importation LMSI et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Les amendements contenus dans ce projet de loi sont proposés en réaction directe aux recommandations de deux comités permanents de la Chambre des communes, soit celui des affaires étrangères et du commerce international et celui des finances.

Ces comités ont établi deux sous-comités qui ont réalisé ensemble un examen en profondeur de la LMSI en 1996.

[English]

If I may, I would like to touch on the three main themes of the subcommittees' report, which are reflected in this bill. They are: the rationalization of the SIMA process in order to improve efficiency; clarification of the public interest provisions of the bill; and enhancement of transparency and procedural fairness.

First, with respect to the SIMA process, based on over 12 years of experience with the law, the subcommittee has identified ways in which the investigative functions shared by Revenue Canada and the Canadian International Trade Tribunal, the two bodies which administer this law, could be rationalized. As it stands, Revenue Canada's expertise is in the issues of dumping and subsidization, while the tribunal's expertise lies with determining injury to domestic producers. However, these roles overlap at the preliminary and review stages of a case. Bill C-35 would correct this by adjusting the responsibilities of each body, so that the tribunal focuses exclusively on the injury issue at all stages of the process, while Revenue Canada concentrates on the issues of dumping and subsidizing.

While the functions of Revenue Canada and the tribunal are being rationalized to better reflect their respective areas of expertise, I should point out that no change is being made to the threshold for imposing SIMA duties, nor are there any changes to the legislated time frames in which decisions must be made. Moreover, in an effort to minimize costs and the paper burden, which is of particular concern to smaller producers in Canada who wish to have access to this legislation, Revenue Canada will continue to be the single point for the filing of complaints by domestic industry and for the initiation of cases.

The second theme is clarifying the public interest provisions. The subcommittees made recommendations on how the SIMA process addresses issues of public interest. Currently, the law contains a general provision that allows the tribunal to conduct an inquiry to determine whether duties put in place to eliminate injury to producers of a specific industry sector should be reduced or removed as a result of broader public interest concerns.

On this question, the subcommittees recommended that the government establish a non-exclusive list of factors to guide the tribunal on issues of public interest, including specific factors relating to the impact of duties on other industries and on consumers.

They also recommended that the law explicitly provide for what is called a lesser-duty option. This would allow the tribunal to recommend, as a result of a public interest inquiry, a duty that is sufficient to eliminate injury, but lower than the full margin of dumping or subsidization.

[Traduction]

Si vous le permettez, j'aimerais vous entretenir des trois principaux thèmes du rapport des sous-comités dont le projet de loi fait état. Ceux-ci sont la rationalisation du processus en vertu de la LMSI afin d'en accroître l'efficacité, un éclaircissement des dispositions d'intérêt public et un accroissement de la transparence et de l'équité en matière de procédure.

Tout d'abord, en ce qui a trait à la rationalisation du processus prévu dans la LMSI, en se fondant sur l'expérience des 12 années d'application de la loi en vigueur, les sous-comités ont repéré des moyens de simplifier les fonctions d'enquête réparties entre Revenu Canada et le Tribunal canadien du commerce extérieur, les deux organismes qui appliquent la loi. Actuellement, les questions de dumping et de subventions relèvent de la compétence de Revenu Canada, tandis que la détermination du préjudice causé aux producteurs canadiens est du ressort du tribunal. Ces rôles deviennent toutefois interchangeables à l'étape préliminaire et à celle de l'examen d'une affaire. Le projet de loi C-35 remédie à ce problème en modifiant les responsabilités de chaque organisme de façon que le tribunal traite seul la question du préjudice à toutes les étapes du processus, tandis que Revenu Canada se concentre sur le dumping et les subventions.

Bien que les fonctions de Revenu Canada et du Tribunal canadien du commerce extérieur soient rationalisées pour mieux tenir compte de leurs domaines de compétence respectifs, je tiens à préciser qu'aucun changement n'est apporté aux conditions qui doivent être réunies pour l'imposition des droits en vertu de la LMSI, ni aux délais dans lesquels les décisions doivent être rendues en vertu de la loi. De plus, dans un effort visant à réduire les coûts et la paperasserie, ce qui préoccupe particulièrement les petits producteurs, Revenu Canada demeure le guichet unique auquel l'industrie canadienne doit s'adresser pour porter plainte et faire instruire une affaire.

Le deuxième thème porte sur un éclaircissement des dispositions d'intérêt public. Les sous-comités ont fait des recommandations quant à la façon dont le processus en vertu de la LMSI permet de traiter des questions d'intérêt public. Actuellement, la loi comporte une disposition générale qui permet au tribunal de mener une enquête d'intérêt public afin de déterminer si les droits appliqués pour éliminer le préjudice causé aux producteurs d'un secteur d'activité en particulier doivent être réduits ou abolis pour tenir compte de l'intérêt public général.

À cet égard, les sous-comités ont recommandé que le gouvernement dresse une liste non exclusive de facteurs devant guider le tribunal en matière d'intérêt public, y compris des facteurs précis comme l'incidence des droits sur les autres secteurs d'activité et sur les consommateurs.

Ils ont aussi recommandé que la législation prévoit expressément une option de droits moindres. Cela permettrait au tribunal de recommander, à la suite d'une enquête d'intérêt public, l'imposition de droits suffisants pour éliminer le préjudice, mais moins élevés que les montants prévus pour le dumping ou les subventions.

Bill C-35 responds to these recommendations in full, and the factors proposed by the subcommittees will be implemented by regulation. The government intends to consult on such regulations as soon as the bill is passed.

We are confident that these clarifications respecting the public interest strike the appropriate balance among the interests of various domestic groups. They respect the fundamental objective of SIMA to protect domestic industry from injury through dumped or subsidized goods, while at the same time providing for a separate process that allows for the full consideration of other compelling interests that may arise in particular circumstances.

[Translation]

Thirdly, enhancing transparency and procedural fairness. It is a given that a SIMA investigation must respect rules of procedural fairness.

In this regard, the subcommittees made a number of recommendations that touch on procedural elements. Their objective was to ensure that all interested parties could fully present their arguments and rebut the evidence put forward by others.

In this regard, the bill improves access to confidential information and clarifies the role of expert witnesses in tribunal proceedings.

In order to ensure that access to confidential information does not lead to wrongful disclosure, new sanctions, such as significant monetary penalties, are proposed.

[English]

In closing, Mr. Chairman, I would like to note that Bill C-35 has received broadly-based industry support, and we believe this reflects the fact that an appropriate balance among various interests has been struck.

The Chairman: I am looking at the legislative history of the bill and I notice it was read a first time in the House of Commons on March 19, 1998. It had second reading on September 25, 1998. The committee to which the bill was sent for consideration reported November 4. Third reading took place on December 7, 1998, and then the bill came to us. It had second reading in the Senate on February 17, 1999.

I assume, from this legislative record, that the bill has been in the public domain for many months. Have there been objections to any part of the bill, other than the amendment proposed in the House of Commons committee?

Mr. Collins-Williams: No, there have been no objections, certainly not in the public hearing that the House committee conducted, where quite a number of witnesses were heard. All industry and trade practitioners supported, not only the essential elements of the bill, but the text of the bill itself.

Je souligne que le projet de loi C-35 tient compte de la totalité de ces recommandations, et les facteurs proposés par les sous-comités seront appliqués par règlement. En fait, le gouvernement projette de tenir des consultations au sujet de ce règlement dès que le projet de loi à l'étude aura été adopté.

Nous sommes convaincus que ces éclaircissements en matière d'intérêt public permettront d'atteindre un juste équilibre entre les intérêts des diverses parties. Ils respectent l'objectif fondamental de la LMSI, soit de protéger l'industrie canadienne contre le préjudice causé par le dumping ou l'octroi de subventions, tout en prévoyant un processus distinct qui permette de tenir compte des autres intérêts importants qui peuvent être soulevés dans une affaire en particulier.

[Français]

Troisièmement, il s'agit de l'accroissement de la transparence et de l'équité en matière de procédure. Il est évident que les enquêtes menées en vertu du LMSI doivent respecter les règles de l'équité en matière de procédure.

À ce chapitre, les sous-comités ont apporté un certain nombre de recommandations qui traitent d'éléments de la procédure. Leur objectif consistait à faire en sorte que toutes les parties intéressées puissent bien faire valoir leur point de vue et réfuter la preuve avancée par l'autre partie.

À cet égard, le projet de loi améliore l'accès aux renseignements confidentiels et clarifie le rôle des témoins experts dans les affaires instruites devant le tribunal.

Afin d'assurer qu'un meilleur accès aux renseignements confidentiels ne résultera pas en leur divulgation inappropriée, le projet de loi prévoit des sanctions dans ces cas, y compris de lourdes pénalités monétaires.

[Traduction]

Pour conclure, monsieur le président, j'aimerais noter que le projet de loi C-35 a reçu l'appui général de l'industrie. Nous croyons que cela reflète le fait qu'un juste équilibre entre les intérêts des diverses parties a été atteint.

Le président: Je suis en train d'examiner le cheminement du projet de loi. Je remarque qu'il a été lu pour la première fois à la Chambre des communes le 19 mars 1998. La deuxième lecture a eu lieu le 25 septembre 1998. Le comité auquel a été renvoyé le projet de loi a fait rapport le 4 novembre. La troisième lecture a eu lieu le 7 décembre 1998, après quoi le projet de loi nous a été renvoyé. Il a franchi l'étape de la deuxième lecture au Sénat le 17 février 1999.

J'en conclus que le projet de loi fait partie du domaine public depuis de nombreux mois. Y a-t-il eu de l'opposition à une partie du projet de loi, autre que l'amendement proposé par le comité de la Chambre des communes?

M. Collins-Williams: Non, il n'y a pas eu d'opposition, certes pas durant les audiences publiques tenues par le comité de la Chambre durant lesquelles on a entendu un assez grand nombre de témoins. Tous les praticiens de l'industrie et du commerce appuyaient non seulement les éléments essentiels du projet de loi, mais également le libellé comme tel.

I can go even further back in the history of the bill to point out that it is based on recommendations from parliamentary committees that conducted extensive public hearings through the fall of 1996 and then wrote a report with 16 specific recommendations. Those recommendations are reflected in the legislative language you have before you. It is based entirely on a parliamentary record, public hearings, and recommendations made from those parliamentary hearings.

The Chairman: What I am trying to ascertain is how much investigation we should do in this committee before we report the bill to the Senate. The implication of the information that I have given on the chronology on the bill, and that you have given relative to its origin, is that the bill adequately deals with the original recommendations of a House of Commons committee. In the committee itself, there were no substantive amendments.

Nobody in the public is clamouring to be heard by this committee. Is that a fair analysis of the situation?

Mr. Collins-Williams: I am confident that not only does the bill reflect the recommendations of the parliamentary committees, but also that it has broadly-based industry support. We are not aware of any Canadian industry sector opposing any part of the bill.

Senator Grafstein: Are you satisfied that the new bill conforms to the standards of the WTO?

Recommendation 15 of the committee report of the other place recommended that, in the public interest, a lesser-duty concept, as provided for in article 9.1 of the WTO anti-dumping agreement, be incorporated. I believe that was implemented; is that correct?

Mr. Collins-Williams: Yes, senator. Two of us at this table were directly involved in the negotiations of the WTO anti-dumping agreement. I am confident that this bill faithfully reflects both the obligations and the benefits that that agreement provides for Canada.

On the particular question of a lesser-duty approach in the anti-dumping agreement, that agreement allows, but does not require, such an approach to be taken to mitigate the effects of the application of the anti-dumping duties.

The parliamentary committees recommended incorporation of an anti-dumping approach with a public-interest consideration, and we have done that in the legislation. That will allow the Canadian International Trade Tribunal to recommend reduction of the duty in the public interest, based on what is called a lesser-duty approach. That means calculating a level to which the duty can be reduced so as to mitigate the injuries suffered by a domestic producer. At the same time, efforts must be made to mitigate the economic effects on other segments of the economy, including the consumer. The consumer will end up paying for higher duties if they are applied.

Senator Grafstein: Recommendation 14 of the committee of the other place stated that any decision that an anti-dumping or countervailing duty might not be in the public interest should be a

Je peux remonter encore plus loin dans l'historique du projet de loi et souligner qu'il repose sur des recommandations présentées par des comités parlementaires qui ont tenu de longues audiences publiques à l'automne de 1996, puis ont présenté un rapport comportant 16 recommandations précises. Ces recommandations se retrouvent dans le libellé que vous avez devant vous. Le texte repose entièrement sur l'étude parlementaire, les audiences publiques et les recommandations issues de ces audiences.

Le président: Voilà qui est nouveau. Ce que j'essaie de savoir, c'est à quel point notre étude doit être poussée avant de faire rapport du projet de loi au Sénat. D'après les renseignements dont je dispose au sujet de la chronologie du projet de loi et ceux que vous venez de nous fournir au sujet de ses origines, le projet de loi donne convenablement suite aux recommandations initiales du comité de la Chambre des communes. Aucun changement de fond n'avait été proposé par ce comité.

Nul, du grand public, ne demande à être entendu par notre comité. Est-ce une analyse assez juste de la situation?

M. Collins-Williams: Je suis confiant non seulement que le projet de loi reflète les recommandations des comités parlementaires, mais également qu'il jouit de l'appui général de l'industrie. Que nous sachions, aucun secteur de l'industrie canadienne ne s'oppose à quoi que ce soit dans le projet de loi.

Le sénateur Grafstein: Êtes-vous convaincu que le nouveau projet de loi respecte les normes de l'OMC?

Dans son rapport, le comité de l'autre endroit recommande, au point 15, que dans l'intérêt public, on inclue le principe de droits moindres comme prévu à l'article 9.1 de l'entente antidumping de l'OMC. Je suis confiant que le projet de loi à l'étude est un reflet fidèle tant des obligations que des avantages que prévoit l'entente pour le Canada.

M. Collins-Williams: Oui. Deux d'entre nous ont été directement impliqués dans les négociations qui ont précédé l'entente antidumping de l'OMC. Je crois que ce projet de loi reproduit fidèlement les obligations et les bénéfices que cet accord procure au Canada.

En ce qui concerne la question particulière des droits moindres prévus dans l'entente antidumping, il est vrai qu'elle les permet, mais elle ne les exige pas.

Les comités parlementaires ont recommandé d'y intégrer une approche anti-dumping en vue de protéger l'intérêt public, ce que nous avons fait. Cela permettra au Tribunal canadien du commerce extérieur de recommander la réduction des droits dans l'intérêt public, grâce à une approche qualifiée de droits moindres. Cela signifie d'établir un niveau auquel peut être abaissé le droit de manière à atténuer les préjudices causés aux producteurs canadiens. Simultanément, il faut s'efforcer d'en atténuer les effets sur les autres composantes de l'économie, y compris sur le consommateur. En effet, c'est lui qui finira par payer les droits supérieurs, s'ils sont appliqués.

Le sénateur Grafstein: À la recommandation 14, le comité de l'autre endroit a écrit qu'il faudrait que toute décision selon laquelle un droit antidumping ou compensateur ne coïnciderait

formal decision, subject to review by the Federal Court. The government decided not to support that part of the recommendation because the decision could, under those circumstances, also be subject to review by a bi-national panel under chapter 19 of NAFTA. That appears on page 15 of 28 of the report, just to refresh your memory. Is that correct?

Mr. Collins-Williams: The government did not support that recommendation because, in this situation, the CITT conducts a public inquiry and considers whether or not there is a public interest that should be taken into account in the application of the duty. However, the CITT is not making a decision in these public interest inquiries; it is making a recommendation to the Minister of Finance. The Minister of Finance then acts through recommendation to the Governor in Council. That is, the Minister of Finance, and ultimately the Governor in Council, is making that decision.

While other final decisions of the CITT would be subject to appeal to the Federal Court, or, in a case involving Mexico or the United States, to a NAFTA panel — and we think that is appropriate — we did not think it appropriate that a decision of the Governor in Council should be subject to review by the Federal Court or a NAFTA panel.

Senator Andreychuk: How have you solved the legitimate problem that the other committee raised, where in defining public interest, it is necessary to have some scrutiny over it? You did not accept the proposed Federal Court review. Have you done anything to deal with that concern, given that one of your objectives is transparency?

Mr. Collins-Williams: The ultimate decision as to whether or not to adjust the duty is not subject to review by a court. That is a decision made on recommendation from the Minister of Finance to the Governor in Council.

However, the public interest process allows for a full public inquiry, public hearings, and any interested parties may appear before the tribunal to make their views known. Due process and administrative law govern all of those. We are confident that the process by which a recommendation on public interest is made will receive full scrutiny and will respect the issues of transparency and administrative clearance.

The Chairman: Is it fair to say then that if there were a strong feeling that the powers delegated to the ministers were not being used properly, the recourse would be not to the courts, but to Parliament? The matter could then be raised during the minister's estimates.

Mr. Collins-Williams: The minister is ultimately responsible for the exercise of his authority.

The Chairman: He is responsible to Parliament, not to the court.

peut-être pas avec l'intérêt public soit officielle et qu'elle puisse faire l'objet d'un examen par la Cour fédérale. Le gouvernement a décidé de ne pas donner suite à cette partie de la recommandation parce que la décision serait alors également sujette à l'examen d'un groupe spécial binational aux termes du chapitre 19 de la l'ALENA. Simplement pour vous rafraîchir la mémoire, je précise que cela se trouve à la page 15 de la version anglaise du rapport. Est-ce juste?

M. Collins-Williams: Le gouvernement n'a pas donné suite à la recommandation parce que, dans une pareille situation, le Tribunal canadien du commerce extérieur mène une enquête publique afin de voir s'il existe un intérêt public dont il faudrait tenir compte dans l'application du droit. Toutefois, le tribunal ne rend pas de décision dans ces enquêtes; il fait plutôt une recommandation au ministre des Finances. Celui-ci agit alors en donnant son avis au gouverneur en conseil. Donc, ce sont le ministre des Finances et, en bout de ligne, le gouverneur en conseil qui prennent la décision.

Alors que d'autres décisions fermes du Tribunal canadien du commerce extérieur pourraient faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale ou, dans une affaire engageant le Mexique ou les États-Unis, de l'examen d'un groupe spécial binational — ce qui est pertinent, à notre avis —, nous ne jugions pas convenable qu'une décision du gouverneur en conseil puisse faire l'objet de pareils examens.

Le sénateur Andreychuk: Comment avez-vous réglé le problème légitime soulevé par l'autre comité, soit que, lorsqu'il s'agit de définir l'intérêt public, il est nécessaire d'avoir un certain droit de regard? Vous n'avez pas accepté l'idée d'un examen par la Cour fédérale. Avez-vous fait quoi que ce soit pour régler ce problème, étant donné que l'un de vos objectifs est la transparence?

M. Collins-Williams: La décision finale de rajuster ou pas le droit appliqué ne peut faire l'objet d'un examen par un tribunal. C'est une décision qui a été prise sur l'avis donné par le ministre des Finances au gouverneur en conseil.

Toutefois, le processus prévu pour tenir compte de l'intérêt public permet une enquête publique complète, des audiences publiques. Par ailleurs, tous les intéressés peuvent se présenter devant le tribunal pour faire connaître leur avis. Tout cela est sujet à une application régulière de la loi et conforme au droit administratif. Nous sommes confiants que le processus grâce auquel une recommandation est faite concernant l'intérêt public fera l'objet d'un examen complet et qu'il respectera les critères de transparence et de règlement par voies administratives.

Le président: Est-il juste de dire à ce moment-là que, si l'on estimait que les pouvoirs délégués aux ministres n'étaient pas exercés convenablement, le recours ne serait pas devant les tribunaux, mais devant le Parlement? Il pourrait alors en être question lorsque le ministre déposerait son budget des dépenses.

M. Collins-Williams: C'est le ministre qui, en fin de compte, répond de l'exercice de son pouvoir.

Le président: Il en rend compte au Parlement, non pas à un tribunal.

Senator Grafstein: There is a somewhat parallel procedure where a minister takes a decision and the affected parties disagree. They can then cause an appeal to be made to the Governor in Council.

Would that be an appropriate way to give the public confidence that there is at least a second kick at the can? We do that have practice in other areas. I have in mind, for example, an appeal from the CRTC to the Governor in Council on a decision that it feels is appropriate. It is a narrow appeal, limited in scope, but essentially it is for the purpose of enhancing transparency and fairness.

The Chairman: I am tempted to reply, but we have witnesses.

Senator Grafstein: Are you saying it is a bad example, Mr. Chairman?

The Chairman: I was wondering if the CITT is a minister.

Mr. Collins-Williams: If I understand your point correctly, senator, in this instance, the decision is made by the Governor in Council. Whether or not to change the duties is effectively a cabinet decision, based on a recommendation by the CITT, which is an independent, quasi-judicial body.

The processes by which the CITT arrives at that recommendation are public and transparent, and could themselves be appealed. In our system, any decision to change a duty level is always made on recommendation of the Minister of Finance to the Governor in Council. That is a cabinet decision, and, of course, the political process applies to that decision.

The Chairman: And if it is incorrect decision, then parliamentary action can be taken vis-à-vis either the minister or the government as a whole.

Senator Grafstein: It is not wholly satisfactory, Mr. Chairman, because you want to keep it in the boundaries of the administrative, quasi-judicial system. You do not want to take it into the political system.

I hear you, though. I want to raise another issue that sparked my curiosity when I read this bill. The investigatory functions are shared by Revenue Canada, a department of government, and the tribunal. You have rationalized them quite effectively and I think it is an improvement. Is there not a systemic objection to a non-independent department of government being involved in the investigatory process, and making a decision on fact and law, when that decision then goes ultimately to the cabinet? In other words, is there a mixed metaphor here?

Mr. Collins-Williams: I do not think so, senator. First of all, let me point out that the public interest section of the act, and of the SIMA process, is for exceptional situations, established to deal with instances where there is some broader interest at stake than just the immediate purpose of the act, which is to provide protection to Canadian industries from injury by dumping or foreign subsidization.

Le sénateur Grafstein: Il existe une procédure quelque peu parallèle grâce à laquelle, lorsque le ministre a pris une décision et que les parties touchées ne sont pas d'accord, elles peuvent en appeler auprès du gouverneur en conseil.

Serait-ce un moyen convenable de donner au public l'assurance qu'il existe un autre recours? Cette pratique existe dans d'autres domaines, par exemple pour en appeler d'une décision du CRTC devant le gouverneur en conseil. C'est un moyen limité d'interjeter appel, limité dans sa portée, mais il a essentiellement pour raison d'être d'accroître la transparence et l'équité.

Le président: Je suis tenté de répondre, mais des témoins sont présents.

Le sénateur Grafstein: Êtes-vous en train de dire qu'il s'agit d'un mauvais exemple, monsieur le président?

Le président: Je me demandais si le Tribunal canadien du commerce extérieur est l'équivalent d'un ministre.

M. Collins-Williams: Si j'ai bien compris, sénateur, dans ce cas-ci, la décision est prise par le gouverneur en conseil. La décision de changer les droits revient effectivement au Cabinet, qui agit sur l'avis du Tribunal canadien du commerce extérieur, soit d'un organe quasi judiciaire indépendant.

La façon dont le tribunal décide de sa recommandation est publique et transparente et pourrait faire l'objet d'un appel. Dans notre régime, toute décision visant à changer le niveau d'un droit est toujours prise sur l'avis donné par le ministre des Finances au gouverneur en conseil. C'est une décision du Cabinet et, naturellement, le processus politique s'y applique.

Le président: Et si ce n'est pas la bonne décision, des mesures peuvent alors être prises au Parlement à l'égard soit du ministre ou du gouvernement.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas entièrement satisfaisant, monsieur le président, parce qu'on tient à demeurer dans les limites du régime quasi judiciaire administratif. Vous ne voulez pas que cette question se retrouve dans l'arène politique.

Par contre, j'ai bien compris ce que vous essayez de faire valoir. J'aimerais soulever une autre question qui a piqué ma curiosité lorsque j'ai lu le projet de loi à l'étude. Les fonctions d'enquête sont partagées par Revenu Canada, un ministère, et le tribunal. Vous les avez rationalisées avec beaucoup d'efficacité, et j'estime que c'est une nette amélioration. N'y a-t-il pas une opposition générale au principe d'un ministère non indépendant qui participe au processus d'enquête et qui rend des décisions sur des points de droit et sur des faits, quand cette décision se retrouve en fin de compte devant le Cabinet? En d'autres mots, n'y a-t-il pas là incompatibilité?

M. Collins-Williams: Je ne le crois pas, sénateur. Tout d'abord, je tiens à souligner que l'article de la loi qui traite d'intérêt public et du processus en vertu de la LMSI vise des situations exceptionnelles, qu'il est là pour régler les cas où il existe un intérêt plus général que les simples fins immédiates de la loi, c'est-à-dire de protéger les industries canadiennes contre les préjudices causés par le dumping et les subventions à l'étranger.

If I can, for a minute, set that aside, SIMA, in general, provides the authority for Revenue Canada and the CITT to administer that law, and, through public investigation on the public record, to come to decisions on dumping or subsidy levels, and on the injury determination. If you have positive determinations in both of those cases, a dumping or countervail duty is applied, and the decision to apply that duty has nothing to do with the minister or with cabinet. Those decisions stand on their own, and they are all subject to review through our court system, through a series of appeals, or, in the case of NAFTA countries, through NAFTA panels.

Senator Grafstein: How do the Americans treat this? I have not compared their legislation to this. Twenty years ago, I was familiar with this, but I have hit a senior decade, so I cannot remember what they do on this.

Mr. Collins-Williams: The changes in this bill bring our system closer to the process that the Americans use. The Americans have the Department of Commerce, a government department, conducting dumping or subsidy investigations and making determinations on dumping or subsidy levels. They also have the U.S. International Trade Commission, which conducts injury investigations and makes injury determinations.

Senator Grafstein: Those are what, 310s or 308s? I am trying to remember the number.

Mr. Collins-Williams: It is their anti-dumping statute. Likewise, they have a system to appeal those decisions through their domestic courts, which, for Canada or Mexico, could be supplanted by NAFTA panels. This bill brings our system, in process terms, closer to that of the U.S. Under current legislation, Revenue Canada is doing both the dumping and the injury determination at the preliminary stage, and the CITT usually does not become involved until the final injury determination. Then when we move into what we call reviews of existing dumping or countervail orders, the CITT does all of the review, and Revenue Canada does not have a direct role at all. This will, if you like, bifurcate our system from the beginning through to the end, so that the two administering authorities stick to their specializations right through the process. That is the way the U.S. system currently works.

Senator Grafstein: I have no further comments, other than that I found the American system much more politicized than you suggested.

Senator Corbin: I would like to know, since efficiency involves a time element, if these measures will in any way reduce the time needed for the process to reach its logical end. Is it efficient in that sense?

Mr. Collins-Williams: No. It does not change the time frames in terms of the total time taken to arrive at determinations. It does re-orient those time frames somewhat, because we are involving the CITT earlier in the injury determination, so they have to be brought into the case at an earlier stage. However, these are very

Si vous me permettez de mettre cela de côté pour un instant, la LMSI confère en règle générale à Revenu Canada et au Tribunal canadien du commerce extérieur le pouvoir d'appliquer la loi et, au moyen d'enquêtes publiques et officielles, de prendre des décisions au sujet du dumping, du niveau de subvention et de l'existence d'un préjudice. Si les deux décisions confirment ce qui est allégué, un droit antidumping ou compensateur s'applique. La décision d'appliquer ce droit n'a rien à voir avec le ministre ou avec le Cabinet. La décision est indépendante et elle est toujours sujette à l'examen d'un tribunal, en interjetant appel ou, dans le cas des pays signataires de l'ALENA, en s'adressant à des groupes spéciaux binationaux.

Le sénateur Grafstein: Que font les Américains? Je n'ai pas comparé cette loi à la leur. Il y a 20 ans, je connaissais bien ce domaine, mais je me fais vieux et j'ai perdu de vue ce qu'ils font dans ce domaine.

M. Collins-Williams: Les changements projetés dans ce texte rapprochent notre régime de celui des Américains. Aux États-Unis, le Département du commerce, un ministère, mène des enquêtes à la suite de plaintes de dumping ou de subventions et en fixe le niveau. Il existe aussi une commission du commerce international qui enquête sur des plaintes de préjudice économique et qui rend des décisions à ce sujet.

Le sénateur Grafstein: Vous parlez là des 310 ou des 308? J'essaie de me souvenir du numéro.

M. Collins-Williams: Je parle de leur loi antidumping. Comme nous, les États-Unis prévoient un moyen d'interjeter appel de ces décisions devant leurs tribunaux, mais, au Canada ou au Mexique, ce recours serait supplante par les groupes spéciaux prévus dans l'ALENA. Le projet de loi à l'étude rapproche notre régime, en termes de processus, de celui des États-Unis. En vertu des lois actuelles, Revenu Canada enquête à la fois sur le dumping et sur le préjudice à l'étape préliminaire, et le Tribunal canadien du commerce extérieur n'entre habituellement pas en jeu jusqu'à la décision finale au sujet du préjudice. Puis, quand nous passons à ce que nous appelons les examens des ordonnances d'imposition de droits antidumping ou compensateurs existants, le tribunal fait un examen complet, et Revenu Canada n'intervient pas directement. Le projet de loi à l'étude scindera notre régime en deux du début jusqu'à la fin, de sorte que les deux organes s'en tiendront à leurs domaines de compétence respectifs tout au long du processus. C'est ainsi que fonctionne le régime américain actuellement.

Le sénateur Grafstein: Je n'ai rien à ajouter, sauf pour dire que le régime américain est selon moi beaucoup plus politisé que vous ne laissez entendre.

Le sénateur Corbin: J'aimerais savoir, puisque efficacité rime avec rapidité, si ces mesures réduisent les délais prévus pour mener à terme le processus. Sont-elles efficaces en ce sens?

M. Collins-Williams: Non. Le projet de loi ne change rien aux délais pour en arriver à une décision. Il réaménage le calendrier quelque peu, puisque le Tribunal canadien du commerce extérieur entre en jeu plus tôt lorsqu'il y a plainte de préjudice, de sorte qu'il faut le faire intervenir dans l'affaire à une étape antérieure.

complex investigations. Most dumping cases now involve large industries with large imports, and it does take a certain amount of time to conduct a complete investigation and to allow the various parties concerned to present their points of view. Nonetheless, there are also means under the current law by which duties can be applied as early as the preliminary determination, 60 days, and in exceptional circumstances, they can be applied retroactively to the initiation of the investigation.

We do have cases where you can achieve a remedy very quickly. Then, to go through and confirm or verify all the facts and finalize the order will take another period of time, but the remedy can be put in place under the law fairly expeditiously.

Senator Corbin: Is there much of a current backlog in the cases to be heard?

Mr. Collins-Williams: There is no backlog because the deadlines are statutory and must be respected. Cases are conducted as they are initiated by industry. Once you have a properly documented complaint, Revenue Canada, and then the CITT, are literally under the clock, and they must make their decisions within statutorily defined deadlines.

Senator Corbin: That is why I put the time question to you previously.

Senator Whelan: If I understand it correctly, there is the Minister of Finance, the Minister of National Revenue, and then the Canadian International Trade Tribunal. What minister do they answer to?

Mr. Collins-Williams: The CITT reports to the Minister of Finance. They file an annual report through the Minister of Finance to Parliament.

Mr. Gerry Stobo, General Counsel, Canadian International Trade Tribunal: Perhaps another way of answering that question is to say that we are answerable to the courts and to the bi-national panels for the decisions we make.

Senator Whelan: There are approximately 60 technical amendments to the legislation listed in here, are there not?

I want to refer to a case that I remember from approximately a year ago, where a New Zealand company shipped a dairy product mixed with sugar to Mexico. It contained 51 per cent sugar and 49 per cent dairy product and they called it a sugar product so that they could export it as such. They separated it in Canada and made ice cream. That is a bit of skulduggery, but you made the decision that there was no damage. Is that correct?

Mr. Collins-Williams: That case, which we refer to as the butter oil case, is not under SIMA. It is not an anti-dumping or a countervail case. It is a tariff clarification case in which Revenue Canada made a determination.

Toutefois, nous parlons là d'enquêtes extrêmement complexes. La plupart des plaintes de dumping actuellement mettent en jeu d'importantes industries faisant beaucoup d'importations, et il faut un certain temps pour mener une enquête complète et pour permettre aux diverses parties d'exposer leurs points de vue. Néanmoins, la loi actuelle prévoit aussi des moyens grâce auxquels des droits peuvent être appliqués dès qu'une décision provisoire est rendue, soit dans les 60 jours, et dans certaines circonstances exceptionnelles, ils peuvent même s'appliquer avec effet rétroactif au début de l'enquête.

Il existe des cas que l'on peut régler assez rapidement. Il faut ensuite passer en revue, confirmer ou vérifier tous les faits. Il faut aussi prévoir une autre période avant que ne soit émise l'ordonnance, mais on peut redresser la situation assez vite.

Le sénateur Corbin: Existe-t-il actuellement un arriéré de causes qui n'ont pas encore été instruites?

M. Collins-Williams: Il n'y a pas d'arriéré, parce que les délais sont fixés dans la loi et qu'il faut donc les respecter. Les affaires sont instruites à mesure que l'on reçoit des plaintes de l'industrie. Le compte à rebours commence dès que Revenu Canada, puis le Conseil canadien du commerce extérieur, reçoivent une plainte bien documentée. Il faut qu'ils rendent leurs décisions avant les échéances fixées dans la loi.

Le sénateur Corbin: C'est pourquoi je vous ai posé la question au sujet du facteur temps tout à l'heure.

Le sénateur Whelan: Si j'ai bien compris, il faut compter le ministre des Finances, le ministre du Revenu national, puis le Tribunal canadien du commerce extérieur. À quel ministre rendent-ils des comptes?

M. Collins-Williams: Le Tribunal canadien du commerce extérieur relève du ministre des Finances. Il dépose un rapport annuel au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Finances.

M. Gerry Stobo, avocat général, Tribunal canadien du commerce extérieur: Une autre façon de répondre à votre question serait peut-être de dire que nous devons rendre des comptes aux tribunaux et aux groupes spéciaux binationaux au sujet des décisions que nous prenons.

Le sénateur Whelan: On propose environ 60 amendements techniques de la loi ici, n'est-ce pas?

J'aimerais revenir sur une affaire dont il était question il y a un an, lorsqu'une entreprise de Nouvelle-Zélande a expédié un produit laitier mélangé à du sucre au Mexique. Le produit contenait 51 p. 100 de sucre et 49 p. 100 de produits laitiers. Le producteur l'avait qualifié de produit du sucre de manière à pouvoir l'exporter comme tel. Au Canada, il le décomposait et en faisait de la crème glacée. Il s'agit d'une espèce de ruse, mais vous avez décidé qu'elle n'était pas nuisible. Est-ce exact?

M. Collins-Williams: Cette affaire, que nous appelons l'affaire de l'huile de beurre, ne relève pas de la LMSI. Ce n'est pas une affaire d'antidumping ou de droit compensateur. Il s'agissait d'un dossier dans lequel il fallait préciser le tarif, ce qu'a fait Revenu Canada.

The government, acting on industry request, referred the issue to the CIIT to study and make a report to the government, and that study is under way now.

Mr. Stobo: You are talking about the second of the two references, senator. The first reference was completed in July 1998. Subsequent to that, the government referred another matter to us, asking whether or not the tariff classification of butter oil plants was appropriate, as they had determined. That matter has yet to be decided by the tribunal, although the hearing has concluded and all of the evidence is in.

Senator Whelan: Mr. Collins-Williams, you stated that there are deadlines on this. I am not aware of all the ramifications; however, that seems to be a long time to get that thing settled. How many million dollars was involved in that?

Mr. Collins-Williams: Senator, that case does not fall under this legislation, and so is not covered by its statutory requirements.

Senator Whelan: Your commentary on this bill states that Canada must provide the business community with the tools it needs to face international competition. Dumping and subsidizing measures are condemned by developed countries, even though they frequently practice them.

The tribunal is part of this panel that is before us today. You have this kind of problem, where even though they are dumping, they are using every trick in the book to export a product. You say you have no jurisdiction under this legislation over that?

Mr. Collins-Williams: That is correct. This legislation only provides authority for the imposition of anti-dumping and countervailing duties. The butter oil case is a question of determining the correct tariff classification for that product, and therefore the tariff rate to be imposed when it is imported into Canada.

Those classification decisions are made, I believe under the Customs Tariff Act, by Revenue Canada. There is an avenue of appeal of those classifications to the CIIT. The case is sufficiently important that the government then asked the CIIT to examine the case from another perspective under section 18 of the Canadian International Trade Tribunal Act, which provides authority for ministers to refer matters relating to international trade to the CIIT to study and report back to the government.

The terms of reference of such a referral from ministers would inform the CIIT as to the parameters of their study and the time lines.

The Chairman: If this bill had received Royal Assent and had been brought into effect, it would have made no difference in the case of the particular import into Canada to which Senator Whelan has been referring. Is that correct?

Mr. Collins-Williams: That is correct. This bill does not deal with the issues of tariff classification that arise in the case referenced by Senator Whelan.

Le Canada, à la demande de l'industrie, a renvoyé la question au Tribunal canadien du commerce extérieur pour qu'il l'examine et qu'il en fasse rapport au gouvernement. Cette étude est actuellement en cours.

M. Stobo: Vous parlez du second de deux renvois, sénateur. Le premier renvoi a pris fin en juillet 1998. Par la suite, le gouvernement nous a renvoyé une autre question, à savoir si le classement tarifaire des usines d'huile de beurre était pertinent, comme il avait été décidé. Le tribunal ne s'est pas encore prononcé sur la question, bien qu'il en ait terminé l'instruction et qu'il ait en main toutes les preuves.

Le sénateur Whelan: Monsieur Collins-Williams, vous avez dit que des délais sont fixés. Je ne suis pas conscient de toutes les possibilités; toutefois, il me semble qu'il faut beaucoup de temps pour régler ce genre de choses. Combien de millions de dollars cela absorbe-t-il?

M. Collins-Williams: Sénateur, cette affaire n'est pas visée par cette mesure législative et n'est donc pas visée par ses exigences réglementaires.

Le sénateur Whelan: Vous avez dit en parlant de ce projet de loi que le Canada doit fournir au milieu des affaires les outils indispensables pour soutenir la concurrence internationale. Les pays industrialisés condamnent le dumping et le subventionnement même s'ils y ont fréquemment recours.

Le tribunal fait partie de ce groupe qui est devant nous aujourd'hui. Le problème qui se pose c'est que, même s'ils ont recours au dumping, ils ne reculent devant rien pour exporter un produit. Vous dites que cette mesure législative ne vous donne aucune compétence là-dessus?

M. Collins-Williams: C'est exact. Cette mesure législative ne porte que sur l'attribution de la responsabilité en ce qui a trait à l'imposition de droit antidumping et compensateurs. En ce qui a trait à l'affaire de l'huile de beurre, il s'agit de déterminer la catégorie tarifaire appropriée, partant le taux tarifaire à imposer lorsque le produit est importé au Canada.

Ces décisions en matière de classification sont prises par Revenu Canada en vertu, si je ne m'abuse, de la Loi sur le tarif des douanes. Il est possible d'en appeler de ces classifications au TCCE. L'affaire est à ce point importante que le gouvernement a demandé au TCCE de l'examiner d'un autre point de vue au sens de l'article 18 de la Loi sur le tribunal canadien du commerce extérieur, qui habilite les ministres à renvoyer des affaires touchant le commerce international au TCCE pour qu'il les étudie et en fasse rapport au gouvernement.

Le cadre de référence d'un tel renvoi de la part des ministres renseignerait le TCCE sur les paramètres de leur étude et les échéanciers.

Le président: Si ce projet de loi avait reçu la sanction royale et était en vigueur, cela n'aurait fait aucune différence dans le cas de l'importation au Canada de ce produit auquel le sénateur Whelan a fait allusion. Est-ce exact?

M. Collins-Williams: C'est exact. Ce projet de loi ne porte pas sur les questions de classification tarifaire qui se posent dans l'affaire dont a parlé le sénateur Whelan.

Senator Whelan: Following on from what Senator Corbin said, I find the delay just too great. The whole thing has been going on for over a year, and the tribunal is represented here today.

Mr. Collins-Williams: Senator, I will undertake to report your concern about the delay in that case to the responsible authorities, but we here, dealing with this piece of legislation, are not personally responsible for that. I will report your concerns.

Senator Whelan: I will finish my statement by saying I do not have the opportunity to see these people as often as I once did. I have an idea of how cabinet ministers can make decisions, too, without going to a tribunal.

The Chairman: My question relates to the whole question of anti-dumping and reaction to foreign subsidization.

There are those who argue that among countries engaged in free trade, anti-dumping legislation is really irrelevant. Have you heard that argument, and if so, what is your reaction to that assertion?

It is one market; that is the point.

Mr. Collins-Williams: I have not only heard the argument, I have defended it in international fora.

Yes, the Canadian government has taken the position that in a free trade area, between countries with closely integrated economies such as Canada and the United States — and that is clearly the case we are talking about — if you have removed all the other impediments at the border, the conditions for price discrimination, which is what anti-dumping addresses, should not continue to exist. The market should be integrated and products should be flowing back and forth as though the border does not exist. The border itself cannot represent a price barrier. In those conditions, we maintain that anti-dumping regimes are not relevant.

We have not been able to convince the United States government of the correctness of that argument. They continue to maintain an anti-dumping regime that affects Canadian producers, and I believe we will continue to maintain an anti-dumping regime to deal with U.S. producers, as we are entitled to under the WTO and NAFTA, until such time as we can come to a bilateral agreement.

The Chairman: Firstly, how frequently does United States legislation affect Canadian products directly, where the Canadian export is regarded as an instance of dumping? Second, how often do we get side-swiped by anti-dumping measures intended chiefly to restrict imports into the United States from a third party?

Mr. Collins-Williams: We do have statistics on that, senator. In the 10-year period from 1987 to 1997, the United States initiated 19 anti-dumping actions against Canadian products, whereas Canada initiated 41 anti-dumping actions against the United States. In the last three years, U.S. actions against Canada have been declining. We have initiated nine anti-dumping actions

Le sénateur Whelan: Pour faire suite à ce qu'a dit le sénateur Corbin, je pense que les choses traînent depuis trop longtemps. Cela dure depuis plus d'un an et le tribunal est représenté ici aujourd'hui.

M. Collins-Williams: Sénateur, je m'engage à faire part aux autorités responsables de votre préoccupation au sujet du retard dans cette affaire. Quant à nous qui sommes ici, pour examiner cette mesure législative, nous ne sommes pas personnellement responsables de cela. Je signalerai vos préoccupations.

Le sénateur Whelan: Je termine en disant que je n'ai pas l'occasion de voir ces personnes aussi souvent que je l'ai déjà fait. J'ai une idée de la façon dont les ministres du cabinet peuvent prendre des décisions sans s'adresser à un tribunal.

Le président: Ma question porte sur l'antidumping et la réaction au subventionnement étranger.

Si je me rappelle bien, il y a ceux qui prétendent que parmi les pays qui ont conclu des accords de libre-échange, la législation antidumping est vraiment non pertinente. Avez-vous entendu cet argument et, le cas échéant, comment y réagissez-vous?

Il s'agit d'un marché; là est la question.

M. Collins-Williams: Non seulement j'ai entendu l'argument, mais je l'ai défendu dans des tribunes internationales.

Oui, le gouvernement canadien a adopté le point de vue que dans une zone de libre-échange, entre pays dont les économies sont étroitement intégrées comme le Canada et les États-Unis — et c'est nettement le cas dont nous parlons — si tous les autres obstacles ont été levés à la frontière, les conditions de discrimination par les prix, ce à quoi s'attaquent les mesures antidumping, ne devraient plus exister. Le marché devrait être intégré et les produits devraient circuler comme si la frontière n'existait pas. La frontière elle-même ne peut représenter un obstacle au prix. Dans ces conditions, nous soutenons que les régimes antidumping n'ont pas leur place.

Nous ne sommes pas parvenus à convaincre le gouvernement américain de l'exactitude de cet argument. Il continue de maintenir un régime antidumping qui nuit aux producteurs canadiens et nous continuerons à maintenir un régime antidumping pour traiter avec les producteurs américains étant donné que nous sommes autorisés à le faire en vertu de l'OMC et de l'ALÉNA, tant que nous ne parviendrons pas à un accord bilatéral.

Le président: Premièrement, à quelle fréquence la loi américaine touche-t-elle les produits canadiens directement, où l'exportation canadienne est considérée comme du dumping? Deuxièmement, à quelle fréquence sommes-nous frappés par des mesures antidumping visant strictement à limiter les importations aux États-Unis à partir d'une tierce partie?

M. Collins-Williams: Nous avons des données là-dessus, sénateur. Entre 1987 et 1997, les États-Unis ont pris 19 mesures antidumping contre des produits canadiens alors que le Canada l'a fait à 41 reprises contre les États-Unis. Au cours des trois dernières années, les mesures prises par les États-Unis contre le Canada ont diminué. Nous avons pris neuf mesures antidumping

against the United States, and they have initiated two against Canada.

The frequency of anti-dumping tends to follow the cycle of economic growth and the health of the economy. When the economy is strong, domestic industries are not feeling the effects of competition from foreign producers to the same extent. It should be harder to prove injury from foreign producers if you have a strong domestic economy and your production and sales are strong. Those numbers should not be surprising.

Anti-dumping does not really give rise to side-swipe situations directly because it is one of the exceptions to the GATT and WTO principles. In anti-dumping, you can take action against one or several countries that are causing the injury. It is not like a global safeguard action, where if imports are causing a problem, under normal circumstances, the WTO requires that you take action against all imports.

However, with the close integration of the Canadian and U.S. economies, in the case of major industries, if the U.S. took an anti-dumping action against, for example, major offshore exporters of steel such as Japan and Russia, there is the possibility of diversion from those countries shut out of the U.S. market by anti-dumping duties. They would be looking for other export markets, and Canada would be a likely target.

That is probably one reason why many Canadian and U.S. anti-dumping actions appear in parallel. They are currently occurring in the steel industry, where the Canadian and U.S. governments are conducting anti-dumping investigations against other steel exporters, but not against each another.

Senator Bolduc: You talked about 41 measures that we initiated. Are they mostly in agriculture, or outside that sector?

Mr. Collins-Williams: The largest number of anti-dumping cases we have taken in the past 10 years were in the steel industry. A number of other cases dealt with horticultural products, such as apples, lettuce, and onions.

Of the measures we have in place now, 28 per cent are in the metals sector, 21 per cent in the food and agriculture sector, 14 per cent in the textile and footwear sectors, and 37 per cent in other categories. It is broadly based.

The Chairman: Can you provide us with the list, assuming, of course, that the list is intelligible to someone who might have to read the record of this meeting? Perhaps we could append it to our transcript. If you say that the list is only intelligible at a useful level to people in the business, then I think we would accept your judgment.

Mr. Collins-Williams: I would be happy to table the information to which I referred. It is in the form of a public discussion paper issued in preparation for a new round of trade negotiations at the WTO on the subject of anti-dumping. It

contre les États-Unis comparativement à deux dans leur cas contre le Canada.

La fréquence des actions antidumping a tendance à suivre le cycle de la croissance économique et la santé de l'économie. En période de prospérité économique, les industries canadiennes ne ressentent pas dans la même mesure les effets de la concurrence des producteurs étrangers. Il devrait être plus difficile de prouver qu'un préjudice a été causé par des producteurs étrangers si l'économie intérieure est solide et si la production et les ventes sont fortes. Ces chiffres ne devraient pas être surprenants.

Les actions antidumping ne donnent pas nécessairement lieu à des coups directs étant donné qu'il s'agit d'une des exceptions aux principes du GATT et de l'OMC. En matière d'antidumping, vous pouvez prendre une mesure contre un ou plusieurs pays qui causent le préjudice. Ce n'est pas comme une mesure de sauvegarde globale, alors que si des importations posent un problème dans des circonstances normales, l'OMC exige que vous preniez des mesures contre toutes les importations.

Cependant, avec l'intégration étroite des économies canadiennes et américaines, dans le cas des activités économiques principales, si les États-Unis prennent une mesure antidumping contre, par exemple, d'importants exportateurs outre-mer d'acier comme le Japon et la Russie, il y a possibilité de détournement de la part de ces pays exclus du marché américain en raison de l'imposition de droits antidumping. Ils chercheraient d'autres marchés d'exportation et cibleraient vraisemblablement le Canada.

C'est probablement une des raisons pour laquelle de nombreuses mesures antidumping canadiennes et américaines apparaissent parallèlement. Elles se produisent à l'heure actuelle dans l'industrie de l'acier, les gouvernements canadien et américain procédant à des enquêtes antidumping contre d'autres exportateurs d'acier, mais non l'un contre l'autre.

Le sénateur Bolduc: Vous avez parlé de 41 mesures que nous avons prises. Touchent-elles surtout l'agriculture ou d'autres secteurs?

M. Collins-Williams: La plupart des mesures antidumping que nous avons prises au cours des 10 dernières années ont touché l'industrie sidérurgique. Un certain nombre ont porté sur les produits horticoles comme les pommes, la laitue et les oignons.

À l'heure où on se parle, 28 p. 100 des mesures portent sur le secteur des métaux, 21 p. 100 sur le secteur des métaux, 21 p. 100 sur celui de l'agroalimentaire et de l'agriculture, 14 p. 100 sur ceux du textile et de la chaussure et 37 p. 100 dans d'autres catégories. L'éventail est large.

Le président: Pouvez-vous nous fournir la liste à supposer, bien sûr, qu'elle soit intelligible pour quelqu'un qui pourrait avoir à lire le compte rendu de cette réunion? Nous pourrions peut-être la joindre en annexe à nos délibérations. Si vous dites que la liste n'est intelligible qu'aux seuls initiés, je crois que nous accepterons votre jugement.

M. Collins-Williams: Je serais heureux de déposer l'information dont j'ai parlé. Il s'agit d'un document de travail public en cours de rédaction, qui est destiné à une nouvelle ronde de négociations commerciales à l'OMC portant sur les mesures

provides a context of the WTO's rules related to anti-dumping, the Canadian law, and the Canadian experience in the use of anti-dumping. It includes the statistics I provided.

The Chairman: You say that this document has already been published elsewhere. Consequently, there is no need for us to append it to our record because it is already in the public domain. However, perhaps committee members would like to see the copies.

Mr. Collins-Williams: This document is in the public domain. It is about to be placed on the Web site of Foreign Affairs and International Trade as part of their consultation process in preparing for a new round of WTO trade negotiations. I would be happy to give committee members copies of the document today.

The Chairman: I would like to follow up on the question of anti-dumping with a discussion of the problem of how we cope with foreign subsidization. How often does that problem arise? We hear, for example, that municipalities in the United States frequently subsidize new plants built with offshore money. We even hear that there is subsidization with regard to the game of hockey. How do we deal with this issue, as distinct from dumping?

Mr. Collins-Williams: The issue of subsidy discipline is a very high priority for the government, and one we have attempted to address largely through international multilateral rules — primarily in the WTO — because subsidization is a global problem. In the area of agricultural subsidies, if we were to negotiate a bilateral subsidy discipline with the United States, it would not solve the problem, because the Europeans could continue to subsidize their industries and drive us both out of international markets. I believe subsidy discipline is best addressed in multilateral negotiations.

In the last Uruguay Round of trade negotiations, we were able to considerably advance subsidy discipline in the WTO agreement on subsidies and countervailing measures. I do not want to bore you by going through all the details, but I happened to be involved in those negotiations also. That agreement marked a watershed in advancing the international rules.

I believe we now have effective means in place to address major subsidy problems in the WTO. The ProEx aircraft case against Brazil is one example.

The alternative is for us to use countervail law to attempt to unilaterally discipline the subsidy practices of other countries. That is a second-best solution, in my view, because subsidies, which are actions of foreign governments, will give rise to disputes among governments.

antidumping. Il met en contexte les règles de l'OMC relatives aux mesures antidumping, la loi canadienne et l'expérience canadienne en matière d'utilisation des mesures antidumping. Il comporte aussi les chiffres dont je vous ai fait part.

Le président: Vous dites que ce document a déjà été publié ailleurs. Nous n'avons donc pas besoin de le joindre en annexe à notre compte rendu vu qu'il a déjà été publié. Cependant, les membres du comité voudront peut-être y jeter un coup d'oeil.

M. Collins-Williams: Ce document est du domaine public. On pourra bientôt le consulter sur le site Web du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international dans le cadre du processus de consultation précédant une nouvelle ronde de négociations commerciales de l'OMC. Je serais heureux de remettre aujourd'hui des exemplaires du document aux membres du comité.

Le président: Je voudrais continuer à parler de mesures antidumping et aborder le problème des subventions étrangères. Ce problème est-il fréquent? On entend dire, par exemple, que les municipalités américaines subventionnent souvent l'implantation de nouvelles usines par des intérêts étrangers. On dit même qu'il y a des subventions pour le hockey. Comment régler ce problème qui est différent de celui du dumping?

M. Collins-Williams: La question des mesures disciplinaires applicables au subventionnement est une priorité pour le gouvernement. Nous avons essayé de réagir principalement en invoquant les règles multilatérales internationales — surtout à l'OMC — car l'octroi de subventions est un problème mondial. Dans le domaine des subventions agricoles, même si nous pouvions négocier avec les États-Unis des mesures disciplinaires bilatérales liées aux subventions, cela ne résoudrait pas le problème car les Européens continueraient de subventionner leurs industries et accapareraient les marchés internationaux aux dépens des Canadiens comme des Américains. À mon avis, c'est un dossier qu'il est préférable de régler dans le cadre de négociations multilatérales.

Lors des dernières négociations commerciales de l'Uruguay Round, nous avons réussi à faire progresser considérablement le dossier des mesures disciplinaires applicables aux subventions dans l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. Je ne veux pas vous ennuyer en vous relatant tous les détails, mais j'ai également participé à ces négociations. Cet accord a marqué un point tournant dans la promotion des règles internationales.

J'estime que nous disposons maintenant de moyens efficaces pour régler au sein de l'OMC les principaux problèmes de subventions. L'affaire de l'avion ProEx impliquant le Brésil en est un exemple.

L'autre solution consiste à recourir à une législation compensatoire pour essayer d'instaurer unilatéralement une certaine discipline à l'égard des pratiques de subventions d'autres pays. C'est la moins bonne solution, à mon avis, car les subventions, qui sont des gestes que posent les gouvernements étrangers, vont provoquer des différends entre gouvernements.

For one government to unilaterally decide how that dispute should be regulated will probably not lead to an internationally satisfactory situation.

That is the situation we face with the application of U.S. countervailing law which has been applied against major Canadian exporters like softwood lumber. We have never found that experience to be satisfactory. We have attempted to find other ways to negotiate around problems like that.

The issue of U.S. sub-federal jurisdiction subsidies to their industries is a preoccupation for us. The existing WTO agreements do provide some means to bring cases, on the basis of goods, if they affected Canadian exporters in the U.S. market.

It is important to remember that the only subsidy disciplines that exist in the WTO, and that existed under the GATT, relate to goods. There are no subsidy disciplines at the present time relating to trade and services. That is a new field that has not yet been explored. This field will probably be explored in the next round of trade negotiations and will be addressed at that time.

Senator Whelan: I should like to make another inquiry about dairy products. New Zealand and the United States are appealing against the pricing system that the Canadian Dairy Commission follows. Does that come under your jurisdiction?

Mr. Collins-Williams: No, that would be primarily the responsibility of Agriculture Canada and the conduct of the case in the WTO of foreign affairs and international trade. I am really not equipped to respond to questions on that panel case.

Senator Whelan: The chairman was talking about subsidies. I have always argued that research can be a tremendous subsidy to assist producers. Are you saying that is not counted here?

Mr. Collins-Williams: No, research which assisted in the production of goods for export is certainly covered by the WTO subsidies and countervailing agreement and has been an issue in previous cases, including in the aircraft case.

Senator Whelan: We put less money than any developed country in the world into research. Therefore, we are at a disadvantage.

Mr. Collins-Williams: There are separate rules on subsidy disciplines for agriculture. The rules for subsidy controls in agriculture are found in the WTO agriculture agreement, as opposed to the generic WTO subsidy countervailing measures agreement.

That agreement, though, does cover research and development. However, it has some green-light exemptions from the disciplines. You should have a specialist from Agriculture Canada explain the details of the agreement to you.

Le fait qu'un gouvernement décide unilatéralement comment un tel conflit devrait se régler ne débouchera sans doute pas sur une solution satisfaisante à l'échelle internationale.

C'est ce qui nous est arrivé lorsque les États-Unis ont décidé d'appliquer une loi compensatoire aux principaux exportateurs canadiens de bois d'oeuvre. Nous n'avons jamais trouvé cette expérience satisfaisante. Nous avons essayé de trouver d'autres moyens de négocier pour résoudre des problèmes comme ceux-là.

La question des subventions américaines sous-fédérales aux industries est source de préoccupations pour nous. L'accord actuel de l'OMC prévoit des mécanismes permettant de lui soumettre des cas, si des exportateurs canadiens sur le marché américain se trouvent lésés en ce qui a trait à des marchandises.

Il importe de se rappeler que les seules mesures disciplinaires relatives aux subventions qui existent à l'OMC et qui existaient aux termes du GATT, ont trait aux marchandises. Il n'y a pas, à l'heure actuelle, de mesures disciplinaires relatives au commerce et aux services. Il s'agit d'un nouveau champ qui n'a pas encore été exploré. Il le sera sans doute lors de la prochaine ronde des négociations commerciales et nous essaierons à ce moment-là de régler le problème.

Le sénateur Whelan: Je voudrais poser une autre question au sujet des produits laitiers. La Nouvelle-Zélande et les États-Unis font appel contre le système de prix adopté par la Commission canadienne du lait. Cela relève-t-il de votre compétence?

M. Collins-Williams: Non, cela relève au premier chef d'Agriculture Canada. C'est également le ministère des Affaires étrangères et du commerce international qui pilote le dossier à l'OMC. Je ne suis pas vraiment en mesure de répondre aux questions concernant ce cas soumis à un groupe spécial.

Le sénateur Whelan: Le président parlait tout à l'heure de subventions. J'ai toujours considéré la recherche comme une subvention substantielle pour les producteurs. Êtes-vous en train de me dire que cela n'est pas pris en compte?

M. Collins-Williams: Non, la recherche qui contribue à la production de marchandises destinées à l'exportation relève assurément de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. D'ailleurs, elle a été mise en cause dans des affaires précédentes, y compris le cas de l'avion ProEx.

Le sénateur Whelan: Nous investissons dans la recherche moins que tout autre pays industrialisé dans le monde. Par conséquent, nous sommes désavantagés.

M. Collins-Williams: Il y a des règles distinctes pour ce qui est des mesures disciplinaires applicables aux subventions agricoles. Les règles en question se trouvent dans l'accord de l'OMC sur l'agriculture, et non dans l'accord générique sur les subventions et les mesures compensatoires.

Cet accord vise la recherche et le développement. Cependant, certains produits de la boîte verte sont exemptés de l'application de mesures disciplinaires. Il faudrait qu'un spécialiste d'Agriculture Canada vous explique les détails de l'accord.

The Chairman: Am I correct in thinking that this bill does not affect, in any substantive way, the regime with regard to subsidies; is that correct?

Mr. Collins-Williams: The bill authorizes the process for decisions and the imposition of countervailing duties. However, this bill does not change the substantive bases on which those changes were made. There were changes made to our law after the Uruguay Round of multilateral trade negotiations which negotiated all the new features of the WTO subsidies agreement. They are incorporated into our existing law. This bill does not affect those provisions.

Senator Bolduc: Therefore, is this more of an overhauling of the administrative process?

Mr. Collins-Williams: We describe this as procedural fine-tuning. We seek to ensure that the balance that the legislation currently strikes between the interests of domestic producers injured by dumping or foreign subsidization is balanced with the interests of other Canadian producers and consumers who would be affected by the imposition of anti-dumping or countervailing duties.

Senator Corbin: I should like to refer you to clause 59 on page 39 of the bill with respect to the divulging of information to counsel or experts under counsel's control.

Clause 59 does limit the information and it addresses the discretion of the person heading the tribunal. It also proposes a new section 3.2.

Would that include whoever is defending the public interest? You have addressed the matter of greater openness in terms of the public interest. Would the defender of the public interest have access to the type of information that is now being made available to these people?

Mr. Collins-Williams: A public interest inquiry could include consumers or domestic producers who rely on imported inputs of the product that will be covered by the anti-dumping duty.

Senator Corbin: Is that covered under the original bill or under these amendments?

Mr. Collins-Williams: The access to confidential information is being amended. At the present time, in the Canadian International Trade Tribunal, those parties do have access to that material.

What we are trying to do is clarify the terms of access and ensure that the confidentiality of confidential business information is respected. If it is not respected, then we wish to ensure that some penalties are put in place.

In anti-dumping cases, a company must file very detailed information on its pricing, production, sales and customers. If companies do not have confidence that their commercial and confidential information will be respected, they will not participate in the process and the process will not work.

Le président: Ai-je raison de croire que ce projet de loi ne modifie pas sur le fond le régime applicable aux subventions?

M. Collins-Williams: Le projet de loi autorise un processus décisionnel et l'imposition de droits compensatoires. Cependant, il ne modifie pas les raisons fondamentales pour lesquelles ces changements ont été apportés. Notre législation a été modifiée à la suite des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, au cours desquelles on a négocié toutes les nouvelles caractéristiques de l'accord de l'OMC sur les subventions. Ces changements ont été intégrés à notre législation actuelle. Le projet de loi ne modifie en rien ces dispositions.

Le sénateur Bolduc: Par conséquent, s'agit-il davantage d'un réaménagement du processus administratif?

M. Collins-Williams: Nous considérons cela comme un exercice de raffinement de la procédure. Nous voulons nous assurer de maintenir l'équilibre qu'établit la loi à l'heure actuelle entre les intérêts des producteurs intérieurs lésés par le dumping ou les subventions étrangères et de ceux d'autres producteurs et consommateurs canadiens qui seraient touchés par l'imposition de mesures compensatoires ou antidumping.

Le sénateur Corbin: Veuillez consulter l'article 59, à la page 39 du projet de loi qui porte sur la communication de renseignements à l'avocat et à l'expert.

L'article 59 limite la communication des renseignements et évoque le pouvoir discrétionnaire de la personne à la tête du tribunal. On propose également un nouveau paragraphe 3.2.

Cela englobe-t-il la personne chargée de défendre l'intérêt public? Vous avez parlé d'une plus grande ouverture au public. Le défenseur de l'intérêt public aura-t-il accès aux renseignements maintenant disponibles pour ces personnes?

M. Collins-Williams: Une enquête d'intérêt public pourrait viser des consommateurs ou des producteurs intérieurs qui dépendent d'intrants du produit visé par les droits antidumping.

Le sénateur Corbin: Est-ce prévu dans le projet de loi original ou dans ces amendements?

M. Collins-Williams: La disposition concernant l'accès à des renseignements confidentiels fait l'objet d'un amendement. À l'heure actuelle, au sein du Tribunal canadien du commerce intérieur, les parties en question ont accès à ces renseignements.

Nous essayons de préciser les modalités de cet accès et de faire en sorte que soit respectée la confidentialité des renseignements commerciaux confidentiels. En cas d'infraction, nous voulons être sûrs que des pénalités s'appliqueront.

Dans les cas antidumping, une société doit communiquer des renseignements très détaillés quant aux prix, à la production, aux ventes et à la clientèle. Si les sociétés ne sont pas convaincues que ces renseignements commerciaux de nature confidentielle seront respectés, ils ne participeront pas au processus et ce dernier sera un échec.

To ensure that that confidentiality is respected, we consulted broadly with trade practitioners that what are very significant penalties should be put in place.

Senator Bolduc: By analogy, is this something like the Patents Act?

Mr. Collins-Williams: I am not familiar enough with the Patents Act to make a comparison. However, I believe that these penalties are consistent with the penalties that would be provided for the treatment of confidential information under similar commercial laws.

Senator Grafstein: Senator Corbin raised the issue that I wished to discuss; that is, non-disclosure and the commercial right to privacy. The minister determines whether or not there should be disclosure. In other words, you have a layered approach to protection for non-disclosure for competitive issues. As I follow the legislation, you seem to follow the counsel, the public official and the agent of the counsel, and you make them all subject to, in effect, penalties. That is one principle.

The other principle is that the deputy minister decides. Clause 44(3.1) states:

The Deputy Minister may not disclose information under subsection (3) if the Deputy Minister is satisfied that the disclosure might result in material harm to the business or affairs of the person who designated the information as confidential under paragraph 85(1)(a).

Was that the best way to deal with that aspect? In other words, do you really want to leave it in the hands of the deputy minister, as opposed to perhaps a member of the tribunal? It strikes me that it puts a tremendous amount of power in the hands of the deputy minister, and there is no appeal from that. I take it.

Mr. Collins-Williams: I will ask my colleague Mr. Saroli to respond.

Mr. Pat Saroli, Senior Economist, Trade Remedies and General Economic Relations, Department of Finance: I might just clarify, to avoid confusion, because of the division of functions under the statute, there are disclosure provisions relating to the deputy minister, in the context of Revenue Canada's investigation, and then there are amendments to the CITT Act which deal with disclosure by the tribunal. You are referring to the first instance, the disclosure by the deputy minister in the context of a Revenue Canada investigation.

It was determined, in order to make the proceedings more transparent, that the general theme now is for the deputy minister to disclose. He shall disclose. That is what the clause says. One of the overriding themes which emerged from the parliamentary review was that we should have a transparent process and a fairer process so the parties know what they have to respond to. They need information to know what they have to respond to. Notwithstanding the fact that disclosure is subject to penalty provisions and to firewall protections, in that you cannot use the information outside those proceedings, it was felt that situations could arise for which you need a safety valve, because you could

Pour assurer le respect de la confidentialité, nous avons mené de vastes consultations auprès de praticiens du commerce pour savoir quelles sanctions rigoureuses il conviendrait d'appliquer.

Le sénateur Bolduc: Par analogie, cela ressemble-t-il à la Loi sur le brevet.

M. Collins-Williams: Je ne connais pas suffisamment la Loi sur les brevets pour faire une comparaison. Cependant, je pense que ces sanctions sont conformes à celles qui sont associées au traitement abusif des renseignements confidentiels dans des lois commerciales analogues.

Le sénateur Grafstein: Le sénateur Corbin a soulevé la question que je voulais aborder, c'est-à-dire la non-divulgaration et le droit au respect des renseignements commerciaux confidentiels. C'est le ministre qui décide s'il doit y avoir divulgation ou non. Autrement dit, en matière de protection contre la divulgation de renseignements concurrentiels, nous avons adopté une approche multidimensionnelle. Si j'ai bien interprété la loi, l'avocat, le titulaire de charge publique et l'agent de l'avocat sont tous assujettis à des sanctions. C'est un des principes.

L'autre point, c'est que le sous-ministre prend la décision. On peut lire ce qui suit au paragraphe 44(3.1):

Le sous-ministre ne peut communiquer les renseignements s'il est convaincu que leur communication peut causer un dommage important à l'entreprise ou aux activités de la personne qui a désigné ces renseignements comme confidentiels en vertu de l'alinéa 85(1)a).

Était-ce la meilleure façon de procéder? Autrement dit, voulez-vous vraiment laisser cela entre les mains du sous-ministre, de préférence à un membre du tribunal? Il me semble qu'on confère un pouvoir énorme au sous-ministre et, j'imagine, qu'il n'y a pas possibilité d'appel.

M. Collins-Williams: Je vais demander à mon collègue, M. Saroli, de répondre.

M. Pat Saroli, économiste principal, Recours commerciaux et relations économiques générales, ministère des Finances: Pour éviter toute confusion, j'apporterai une précision. En raison du partage des fonctions prévu par la loi, certaines dispositions relatives à la divulgation s'appliquent au sous-ministre, dans le contexte d'une enquête de Revenu Canada. Il y a en outre des amendements à la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur qui prévoient une divulgation émanant du tribunal. Vous faites allusion au premier cas, la divulgation que peut faire le sous-ministre dans le contexte d'une enquête de Revenu Canada.

Afin de rendre la procédure plus transparente, il a été déterminé qu'en règle générale, il convenait que ce soit le sous-ministre qui se charge de la divulgation. Il est tenu de divulguer. C'est ce que stipule l'article en question. L'examen parlementaire a fait ressortir à maintes reprises la nécessité d'avoir un processus transparent et plus équitable pour que les parties sachent à quelles exigences elles sont soumises. Elles ont besoin de renseignements pour savoir ce qu'elles doivent faire. Nonobstant le fait que la divulgation est assujettie à des sanctions et à des filtres sécuritaires, en ce sens que les renseignements ne peuvent être utilisés dans un contexte autre que ces procédures, on a jugé qu'il

not conceive of every possible situation that could arise in any given case. There are so many variations and permutations that you need a safety valve of some sort, just as a matter of prudence.

The deputy minister, as part of his statutory function under the Special Import Measures Act, for conducting that aspect of the SIMA proceedings, will disclose but he was given that safety valve if he was of the opinion that this was a very specific case, an exceptional circumstance. An example would be where counsel is prepared to sign an undertaking but there is a past history where that counsel has misused information, so you need that safety value. It was felt that that was the best way to treat it.

The general theme would be transparency and disclosure, subject to undertakings and penalties and firewalls and all those hoops. That being said, if the exceptional circumstance did arise, there be would a safety valve, just as a matter of prudence, to which the deputy minister could resort and withhold disclosure in those circumstances.

Senator Grafstein: Is commercially sensitive, competitive material a matter that is protected under the Charter? I will tell you why I ask. The Commissioner of Privacy came to us several weeks ago and said something that is a little curious. We have not had a chance to really respond to it fully. He said that the right to privacy under the Constitution was not incorporated. There was a debate at the time and they decided to not to incorporate the right to privacy. As a result, the Senate takes it as its duty to ensure that statutes are consistent with the Constitution, but since right to privacy is not that, that may relieve us of a constitutional responsibility.

Having said that, though, I am not clear in my own mind as to whether or not competitive, commercial information is afforded a privacy protect by the Supreme Court of Canada. The Supreme Court of Canada said in a recent case that, on many occasions, the court has recognized the great value of privacy in society, and has expressed sympathy for the proposition of including the right of privacy. In other words, the courts have legislated — and that is another question — that the right to privacy should be treated almost as if it is a part of section 7 of the Charter. I am not sure I agree with the court, but that is another matter.

Assuming the court is correct, do commercial facts come under that same umbrella? Would it therefore be, by the Supreme Court of Canada notion, protected by the Charter, therefore making this provision suspect?

Mr. Saroli: With permission of the chair, I will make one comment and turn it over to Mr. Stobo from the tribunal.

First, these are both acts of Parliament, and when we are talking about disclosure, there is an issue as to how these investigations can be conducted without information. In order for a proper investigation to be done, obviously there must be information and a chance to know the case that is being made and to provide

pouvait arriver qu'on ait besoin d'un filet de sécurité car il est impossible d'imaginer tous les cas susceptibles de survenir. Il y a tellement de variantes et de permutations possibles qu'il est nécessaire d'avoir un filet de sécurité quelconque, ne serait-ce que par prudence.

De par les fonctions que lui confère la Loi sur les mesures spéciales d'importation à l'égard des délibérations découlant de la mesure, le sous-ministre est autorisé à divulguer des renseignements, mais on lui a fourni ce filet de sécurité au cas où il estimerait être en présence d'un cas très particulier, d'un cas exceptionnel. Prenons l'exemple d'un avocat disposé à signer un engagement mais qui, dans le passé, aurait utilisé à mauvais escient des renseignements. En l'occurrence, on aurait besoin de ce filet de sécurité. On a jugé que c'était la meilleure façon de régler ce genre de cas.

L'objectif visé est la transparence et la divulgation, sous réserve d'engagements, de sanctions, de garanties et de multiples autres obstacles. Cela dit, si un cas exceptionnel survenait, le sous-ministre pourrait recourir à ce filet de sécurité, institué par simple prudence, et interdire la divulgation en pareil cas.

Le sénateur Grafstein: Les renseignements concurrentiels, les renseignements commerciaux de nature délicate sont-ils protégés par la Charte? Je vais vous expliquer pourquoi je pose cette question. Il y a quelques semaines, lors de sa comparution devant nous, le commissaire à la protection de la vie privée a dit quelque chose de curieux. Nous n'avons pas eu l'occasion de fouiller cela plus avant à ce moment-là. Il a dit que le droit au respect de la vie privée n'est pas enchâssé dans la Constitution. Il y a eu un débat à l'époque, et il a été décidé de ne pas intégrer ce droit dans la Constitution. Par conséquent, le Sénat croit qu'il est de son devoir de s'assurer que les lois sont conformes à la Constitution, mais étant donné que le droit au respect de la vie privée n'y est pas intégré, cela nous soulage d'une responsabilité constitutionnelle.

Cela dit, je ne sais trop si les renseignements commerciaux ou concurrentiels jouissent de la protection de la Cour suprême du Canada. Récemment, la Cour suprême du Canada a reconnu à maintes occasions la valeur que représente la protection de la vie privée dans la société et s'est dite favorable à l'idée d'inclure le droit au respect de la vie privée. Autrement dit, les juges ont légiféré, ce qui est un tout autre débat. Selon eux, le respect de la vie privée devrait être pratiquement considéré comme s'il relevait de l'article 7 de la Charte. Je ne suis pas certain d'être d'accord avec la Cour suprême, mais c'est une autre paire de manches.

En supposant que la Cour suprême a raison, les renseignements de nature commerciale sont-ils inclus? Faut-il conclure de l'interprétation de la Cour suprême du Canada qu'ils sont protégés par la Charte, ce qui rendrait cette disposition suspecte?

M. Saroli: Avec la permission du président, je ferai une observation et je céderai ensuite la parole à M. Stobo, du tribunal.

Premièrement, il s'agit de deux lois du Parlement. Lorsque nous parlons de divulgation, il y a lieu de se demander comment les enquêtes prescrites pourraient être menées à bien sans renseignements. Afin d'effectuer une enquête convenable, il faut évidemment disposer de renseignements. Il faut pouvoir se

additional information and that sort of thing. It is a matter of balancing.

Senator Grafstein: Due process.

Mr. Saroli: Yes, procedural fairness and due process. These pieces of legislation must be read together in a logical way. Parliament has deemed that this function is appropriate, that the Special Import Measures Act is appropriate, and that we need to protect domestic industry from the injurious effects of dumping. In order for those investigations to be conducted, obviously, information must be made available.

Mr. Stobo: Without responding to whether or not there is a particular Charter protection for confidential information, perhaps the better way to answer the question is simply to tell you how this process unfolds before the tribunal.

Typically what would happen in the course of an investigation is that a party would be asked to produce information which was confidential, and they would ask that that information be designated as confidential. That information receives special treatment by the tribunal. It is only disclosed to those people who properly have been given access to it by signing an undertaking.

The only people who can gain access to it are counsel.

Senator Grafstein: Or experts.

Mr. Stobo: Correct. At that point, the parties or their counsel have an opportunity to review this information but the public does not have an opportunity.

The tribunal may say — and we are saying it more often now than we did in the past — that the amount of information that parties are declaring to be confidential is too much and it is impacting on our ability to conduct a transparent process. We are therefore pushing parties increasingly to put more information which they have previously designated as confidential onto the public record so that more people can see it.

A party who submits confidential information may say to us, "We are not prepared to have that information put on the public record and we choose not to do that." Their option then is to withdraw that information and then we are left with an absence of that information.

Let me be clear: The tribunal has had an excellent history of treating confidential information in an appropriate way, and we have gained the confidence of the people coming before us. They believe that, when information is submitted to us confidentially, it is properly protected.

Senator Grafstein: You are saying an aggrieved party that is unhappy with a decision cannot take a Charter-like attack on the decision because the aggrieved party could have withdrawn that information from the confidentiality filing to begin with.

Mr. Stobo: Correct.

familiariser avec les arguments avancés et fournir d'autres informations, et ainsi de suite. C'est une question d'équilibre.

Le sénateur Grafstein: C'est une question de procédure équitable.

M. Saroli: Tout à fait. Ces mesures législatives doivent être interprétées ensemble de façon logique. Le gouvernement a jugé que cette fonction est appropriée, que la Loi sur les mesures spéciales d'importation est légitime et qu'il est nécessaire de protéger l'industrie nationale des effets préjudiciables du dumping. Pour permettre la tenue de ces enquêtes, il va de soi qu'il faut que des renseignements soient mis à la disposition des enquêteurs.

M. Stobo: Je ne me prononcerai pas quant à savoir s'il existe une protection particulière au regard de la Charte pour les renseignements confidentiels. La meilleure façon de répondre à la question est simplement de vous expliquer comment se déroule ce processus devant le tribunal.

Règle générale, dans le contexte d'une enquête, on demandera à une partie de fournir des renseignements confidentiels, et cette dernière exigera que ceux-ci soient désignés comme confidentiels. Les renseignements en question reçoivent un traitement spécial du tribunal. Ils sont uniquement divulgués aux personnes compétentes dûment autorisées qui peuvent y avoir accès après avoir signé un engagement.

Les seules personnes qui peuvent avoir accès aux renseignements sont des avocats.

Le sénateur Grafstein: Ou des experts.

M. Stobo: Exact. À ce moment-là, les parties ou les avocats ont l'occasion de prendre connaissance des renseignements, mais pas le public.

Le tribunal peut déterminer — et cela se produit plus souvent maintenant que par le passé — qu'il y a trop de renseignements que les parties déclarent être de nature confidentielle et que cela nuit à sa capacité de mener à bien un processus transparent. Par conséquent, nous incitons de plus en plus les parties à rendre du domaine public des renseignements qu'elles auraient auparavant désigné comme confidentiels pour qu'un plus grand nombre de personnes puissent en prendre connaissance.

Il peut arriver qu'une partie qui soumet des renseignements confidentiels nous dise: «Nous ne sommes pas disposés à rendre publique cette information et nous choisissons de ne pas le faire.» À ce moment-là, elle peut retirer ces renseignements du dossier, ce qui nous en prive.

Je tiens à ce qu'une chose soit claire: le tribunal a une excellente feuille de route pour ce qui est de traiter de façon appropriée les renseignements confidentiels et nous avons acquis la confiance des personnes qui comparaissent devant nous. Celles-ci sont convaincues que l'information qui nous est soumise de façon confidentielle est protégée adéquatement.

Le sénateur Grafstein: Vous dites qu'une partie qui se jugerait lésée, qui est mécontente d'une décision, ne pourrait s'y attaquer étant donné que d'entrée de jeu, elle a pu soustraire au processus des renseignements de nature confidentielle.

M. Stobo: C'est juste.

Senator Grafstein: It does not really involve tested information but unilateral information provided by the aggrieved party.

Mr. Stobo: Correct.

Senator Whelan: If we take into consideration Quebec and this dairy industry, I remember when the Quebec dairy farmers, because they were treated unfairly, were down in production and the Ontario farmers were up in production. Now Quebec dairy farmers are probably up in production because in Quebec they have developed one of the best dairy industries in the world. Their industry is more modern.

Do you take into consideration, in anti-dumping, for example, that Quebec farmers cannot produce any other product if they are put out of the business of dairy production? They cannot turn to any other product if you are getting cheaper products from New Zealand or the big country to the south, for instance. California is the largest dairy state in the union. If it was a country, it would be the fourth largest agricultural producing country in the world. Next is Florida, then Wisconsin. They can out-produce us and do it more cheaply.

I fear what is happening to what we built in Canada because we are all using this anti-dumping stuff and all these tribunals. I was minister for 11 years. We had a system where I could call up the secretary no matter where he was in the United States and he would call me back in 30 minutes. The same thing with me, no matter where I was in Canada. We did not have all these appeals back then and we traded 80 per cent duty-free in agriculture products at that time. Today we can look at B.C. apples, they are at the lowest price they have been in 30 years. The economic destruction is done in Canada.

I am concerned about what is happening here. I feel we are going back 50 years with this great globalization. The aim is to gobble up our competitor with one big bite with the clustering of power by these huge food companies. I am afraid we are living in fairyland if we think we will make this a better world. We shut our eyes when we seem to be full of destruction. In our cold climate, there are certain things we cannot produce, however, should we be dependent on someone else for our products? I do not believe the European Community will be dependent on anyone else for their products. They will not bend at all in Seattle at the big meeting which is being planned for June.

I am worried that we are getting so technical on everything. Mr. Collins-Williams, I gathered from what you said that there should be more settlement of these things by mutual agreement or by discussion.

My point is that I can foresee the destruction of what we built. People think they can compete with the United States or with New Zealand. There is no way they can. If New Zealand has a drought,

Le sénateur Grafstein: Cela ne met pas en cause des renseignements factuels, mais des renseignements unilatéraux fournis par la partie lésée.

M. Stobo: C'est juste.

Le sénateur Whelan: Prenons le cas du Québec et de son industrie laitière. Je me souviens de l'époque où la production laitière du Québec était faible parce ses agriculteurs étaient traités injustement, et que celle des agriculteurs de l'Ontario était forte. À l'heure actuelle, les producteurs laitiers du Québec affichent sans doute la meilleure production car le Québec a mis sur pied l'une des meilleures industries laitières au monde. Ce secteur est des plus modernes.

Dans le contexte de la politique antidumping, prenez-vous en considération le fait que les producteurs du Québec ne peuvent se tourner vers un autre produit s'ils sont forcés d'abandonner la production laitière? Ils ne peuvent adopter un autre produit s'il en vient ici, à moindre prix, de la Nouvelle-Zélande ou de notre grand voisin du sud, par exemple. La Californie est le plus grand État producteur de lait de l'union. Si la Californie était un pays, elle viendrait au quatrième rang des pays agricoles dans le monde. Au second rang, ce serait la Floride et ensuite, le Wisconsin. Ces États peuvent dépasser notre production, à moindre coût.

Je crains le sort que l'on réserve à nos réalisations à la suite du recours à des mesures antidumping et à tous ces tribunaux. J'ai été ministre pendant 11 ans. Nous avions un système en vertu duquel je pouvais appeler le Secrétaire où qu'il soit aux États-Unis, et il me rappelait dans les 30 minutes. Il pouvait faire la même chose, peu importe où j'étais au Canada. Il n'y avait pas tous ces appels à l'époque et les produits agricoles se transigeaient en franchise de droits dans une proportion de 80 p. 100. Aujourd'hui, les pommes de la Colombie-Britannique se vendent à leur prix le plus bas depuis 30 ans. La destruction économique du Canada a commencé.

Je m'inquiète de ce qui se passe ici. J'ai l'impression que nous revenons 50 ans en arrière dans la foulée de la mondialisation. L'objectif est d'avaloir son concurrent d'une seule bouchée et de créer une concentration du pouvoir entre les mains d'immenses entreprises alimentaires. Nous nous illusionnons, je le crains, si nous pensons que cela rendra le monde meilleur. Nous nous bouchons les yeux devant toute cette destruction. Dans un climat froid comme le nôtre, il y a certains produits que nous ne pouvons faire pousser. Cependant, devrions-nous dépendre d'autrui pour nos produits? Je ne pense pas que la Communauté européenne accepte de dépendre de qui que ce soit pour ses produits. Les Européens ne vont certainement pas plier à Seattle lors de la grande réunion prévue pour juin.

Je crains que tout devienne trop technique. Monsieur Collins-Williams, si j'ai bien compris vos propos, vous estimez que l'on devrait régler ces problèmes par accord mutuel ou par voie de discussion.

En fait, j'anticipe la destruction de tout ce que nous avons construit. Certains s'imaginent pouvoir livrer concurrence aux États-Unis ou à la Nouvelle-Zélande. C'est absolument

then what happens? Dairy production may fall and there will be no supply.

Mr. Collins-Williams: Without being able to enter into a discussion of the broader competitiveness of our agricultural industries, I can say that the Special Import Measures Act, as reinforced by this bill, does give the authority to provide remedies to Canadian producers, including agricultural producers, who are injured by dumped or subsidized goods from abroad. In the past, it has been used effectively with agricultural products. That is all I can say in relation to the bill.

Senator Whelan: I will go back to the B.C. apples. These apples come in and destroy the market. When they would normally get \$100 a tonne for making apple juice, they got \$15 a tonne because the apples were imported from China. You can ship an apple across the Pacific Ocean and the economy for that part of the market is destroyed. The industry does not know the apples are coming in until after they are here and after they have been processed. That is a tragic way of running our world.

The Chairman: Is that problem touched by this bill?

Mr. Collins-Williams: It certainly could be. There is presently an anti-dumping order in force on Red Delicious apples.

The Chairman: From where?

Mr. Collins-Williams: From the United States. If there are problems with supply from other countries or the types of apples, they could likewise be addressed under the legislation.

The Chairman: The question of Senator Whelan is broader than that, that is why I doubt its relevance in the wide sense.

The Chairman: Thank you, witnesses.

I propose, senators, that we should not undertake to do our clause-by-clause examination of the bill now. I sense that, if we were to do so, we might be able to report the bill. I feel it would be wise to allow our judgment to mature until at least the next public sitting of the committee. Then we would do what is referred to as the clause-by-clause consideration of the bill.

Is that acceptable?

Senator Grafstein: I have one question. I heard the witnesses confirm your proposition that there does not appear to be, from their perspective, any undue concerns about the bill as amended in the other place. Hence, our comfort in proceeding expeditiously.

The Chairman: Was it amended in the other place?

Senator Grafstein: It was substantially amended in the other place.

The Chairman: Is that correct, that the bill, as introduced by the government, was substantially amended in the other place?

impossible. Si la Nouvelle-Zélande connaissait une sécheresse, qu'est-ce qui se passerait alors? La production laitière pourrait tomber et il n'y aurait pas d'approvisionnements.

M. Collins-Williams: Sans me lancer dans la discussion sur le caractère plus concurrentiel de nos secteurs agricoles, je peux vous dire que la Loi sur les mesures spéciales d'importation, renforcée par le présent projet de loi, accorde des recours aux producteurs canadiens, y compris les producteurs agricoles, qui sont lésés par des marchandises en provenance de l'étranger qui ont fait l'objet de dumping ou de subventions. Dans le passé, ces recours ont été utilisés avec succès pour les produits agricoles. C'est tout ce que je peux dire au sujet du projet de loi.

Le sénateur Whelan: Permettez-moi de revenir aux pommes de la Colombie-Britannique. Les pommes en provenance de l'étranger détruisent le marché. Les producteurs qui recevraient normalement 100 \$ la tonne pour fabriquer du jus de pomme n'en reçoivent que 15 \$ puisque les pommes sont importées de Chine. On peut expédier une pomme de l'autre côté de l'océan Pacifique et l'économie liée à cette part du marché s'en trouve détruite. Les producteurs ne sont avertis de l'entrée des pommes qu'une fois qu'elles sont déjà arrivées et traitées. C'est une façon tragique que de gérer notre monde.

Le président: Ce problème est-il visé par le projet de loi?

M. Collins-Williams: Il pourrait certainement l'être. À l'heure actuelle, une ordonnance antidumping s'applique aux pommes Red Delicious.

Le président: En provenance d'où?

M. Collins-Williams: Des États-Unis. S'il y a des problèmes liés à l'approvisionnement en provenance d'autres pays ou aux types de pommes, cela pourrait tomber sous le coup de la mesure.

Le président: La question du sénateur Whelan est plus vaste que cela et c'est pourquoi je doute de sa pertinence au sens large.

Le président: Je remercie les témoins.

Sénateurs, je vous propose de ne pas faire l'examen article par article du projet de loi maintenant. J'ai l'impression que si nous le faisons, nous pourrions décider d'en faire rapport. À mon avis, il serait plus sage de laisser mûrir notre jugement au moins jusqu'à la prochaine séance publique du comité. Nous pourrions alors passer à ce qu'on appelle l'étude article par article du projet de loi.

Est-ce acceptable?

Le sénateur Grafstein: J'ai une question. J'ai entendu les témoins confirmer que dans leur perspective, il ne semble pas y avoir de préoccupations indues au sujet du projet de loi tel qu'il a été amendé à l'autre endroit. Voilà pourquoi nous sommes bien aise de procéder avec diligence.

Le président: A-t-il été modifié à l'autre endroit?

Le sénateur Grafstein: Il l'a été considérablement.

Le président: Est-ce exact que le projet de loi présenté par le gouvernement a fait l'objet de modifications de fond à l'autre endroit?

What attracted my attention was a proposed amendment which was defeated.

Mr. Collins-Williams: There was one technical amendment introduced by the government to the French text of the legislation in the House. That was the only amendment and it was accepted.

Senator Grafstein: Perhaps I misread the speech or report.

Mr. Chairman, I agree, we should put this off to another sitting and that would give the committee staff an opportunity to canvass and see whether there are any other concerns in the industry. They can do their research. If our staff reports back that there is no problem, then we can proceed to clause-by-clause. However, witnesses should be brought forward if there are major concerns. I am prepared to delegate that to you and the steering committee.

The Chairman: With that having been said, the committee is adjourned.

The committee adjourned.

C'est une proposition d'amendement qui a été rejetée qui a attiré mon attention.

M. Collins-Williams: Il s'agit d'un amendement technique que le gouvernement a proposé à la Chambre à la version française du texte. C'était la seule proposition d'amendement et elle a été acceptée.

Le sénateur Grafstein: J'ai peut-être mal lu le discours ou le rapport.

Monsieur le président, je suis d'accord avec vous. Nous devrions remettre cela à une autre séance. Cela donnerait au personnel du comité l'occasion de sonder divers intervenants des milieux concernés pour voir s'ils ont d'autres préoccupations. Ils pourront effectuer leurs recherches. Si nos chercheurs nous disent qu'il n'y a pas de problème, nous pourrions alors passer à l'étude article par article. Cependant, si des préoccupations importantes devaient faire surface, nous devrions entendre des témoins. Je suis disposé à vous déléguer cette responsabilité, ainsi qu'au comité directeur.

Le président: Sur ce, la séance est levée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Terry Collins-Williams, Director, International Trade Policy Division;

Carol Nelder-Corvari, Chief, Trade Remedies and General Economic Relations;

Pat Saroli, Senior Economist, Trade Remedies and General Economic Relations.

From Revenue Canada:

Wayne Neamtz, Director, Operational Policy, Anti-dumping and Countervailing Directorate, Customs and Trade Administration Branch;

Don Orth, Senior Policy Analyst, Anti-dumping and Countervailing Division, Customs, Excise and Taxation Branch.

From the Canadian International Trade Tribunal:

Gerry Stobo, General Counsel;

Peter Welsh, Research Director.

Du ministère des Finances:

Terry Collins-Williams, directeur, Division de la politique commerciale internationale;

Carol Nelder-Corvari, chef, Recours commerciaux et relations économiques générales;

Pat Saroli, économiste principal, Recours commerciaux et relations économiques générales.

De Revenu Canada:

Wayne Neamtz, directeur, Politiques opérationnelles, Direction des droits antidumping et compensateurs, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales;

Don Orth, analyste principal des politiques, Direction des droits antidumping et compensateurs, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales.

Du Tribunal canadien du commerce extérieur:

Gerry Stobo, avocat général;

Peter Welsh, directeur de la recherche.

CAI
YC 23
-F71

Government
Publication



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, March 23, 1999
Wednesday, March 24, 1999

Issue No. 32

Second and last meeting on:
Bill C-35, An Act to amend the Special
Import Measures Act and the Canadian
International Trade Tribunal Act

Third and last meeting on:
Bill S-22, An Act authorizing the United States
to preclear travellers and goods in Canada
for entry into the United States for the purposes
of customs, immigration, public health,
food inspection and plant and animal health

INCLUDING:
THE NINTH REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill C-35)
AND
THE TENTH REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill S-22)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mardi 23 mars 1999
Le mercredi 24 mars 1999

Fascicule n° 32

Deuxième et dernière réunion concernant:
Le projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi
sur les mesures spéciales d'importation et la
Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur

Troisième et dernière réunion concernant:
Le projet de loi S-22, Loi autorisant les États-Unis à
effectuer au Canada le précontrôle en matière de
douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection
des aliments et de santé des plantes et des animaux à
l'égard des voyageurs et des marchandises
à destination des États-Unis

Y COMPRIS:
LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-35)
ET
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-22)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
Corbin	(or Kinsella (acting))
De Bané, P.C.	Robichaud, P.C.
Di Nino	Stollery
Doody	Whelan, P.C.
Grafstein	

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change of membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Robichaud substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*March 23, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
Corbin	(ou Kinsella (suppléant))
De Bané, c.p.	Robichaud, c.p.
Di Nino	Stollery
Doody	Whelan, c.p.
Grafstein	

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 23 mars 1999*).

MINUTES OF THE PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 23, 1999
(43)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 6:20 p.m., this day, in Room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Carney, P.C., Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), Stewart and Stollery (8).

In attendance: Peter Berg and David Johansen from the Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

From the Department of Finance:

Pat Saroli, Senior Economist, Trade Remedies and General Trade Relations.

Pursuant to its Order of Reference adopted by the Senate, on Wednesday February 17, 1999, the committee proceeded to study Bill C-35, An Act to amend the Special Import Measures Act and the Canadian International Trade Tribunal Act.

Mr. Saroli answered questions.

The committee proceeded to clause-by-clause study of Bill C-35.

The question being put on, to carry Clauses 1 to 65, and the Title, unamended, it was resolved in the affirmative.

It was agreed — That Bill C-35, to amend the Special Import Measures Act and the Canadian International Trade Tribunal Act be adopted without amendment and reported to the Senate as the Ninth Report of the Committee.

WITNESSES:

From the Department Foreign Affairs and International Trade:

David Preston, Director, U.S. Transboundary Division;

Susan Gardiner, Deputy Director, U.S. Transboundary Division;

David Harris, Legal Counsel, Justice Legal Services Division;

Jacqueline Caron, Legal Counsel, Criminal Law, Privileges and Immunities Section.

From the Department of Justice Canada:

Lucie Angers, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Tom McMahon, Counsel.

From the Department of Revenue Canada:

Stephen Barry, Counsel, Legal Services.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 23 mars 1999
(43)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 18 h 20, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Carney, c.p., Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*) Stewart et Stollery (8),

Également présents: Peter Berg et David Johansen, de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

Du ministère des Finances:

Pat Saroli, économiste principal, Recours commerciaux et relations économiques générales.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 17 février 1999, le comité étudie le projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi sur les mesures spéciales d'importation et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

M. Saroli répond aux questions.

Le comité entreprend l'étude article par article du projet de loi C-35.

Il est proposé d'adopter les articles 1 à 65 et le titre du projet de loi sans amendement, et la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que le projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi sur les mesures spéciales d'importation et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, soit adopté sans amendement et qu'il en soit fait rapport au Sénat dans le neuvième rapport du comité.

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

David Preston, directeur, Direction des relations transfrontalières avec les États-Unis;

Susan Gardiner, directrice adjointe, Direction des relations transfrontalières avec les États-Unis;

David Harris, conseiller juridique, Direction des services juridiques — Justice;

Jacqueline Caron, conseillère juridique, Section du droit criminel, des privilèges et immunités.

Du ministère de la Justice du Canada:

Lucie Angers, conseillère juridique, Section de la politique en matière de droit pénal;

Tom McMahon, conseiller juridique.

Du ministère du Revenu du Canada:

Stephen Barry, conseiller juridique, Services juridiques.

From the Department of Citizenship and Immigration Canada:

David Dunbar, Counsel, Legal Services.

Pursuant to its Order of Reference adopted by the Senate, Thursday February 11, 1999, the committee proceeded to study Bill S-22, An Act authorizing the United States to preclear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health.

Mr. Preston made an opening statement and together with the other witnesses answered questions.

At 7:50 p.m. the committee proceeded to clause-by-clause study of Bill S-22.

The question being put on, to carry Clauses 1 to 14, unamended, it was resolved in the affirmative.

It was moved by the Honourable Senator De Bané — That Clause 15, be amended by replacing line 1 on page 6 with the following:

“15. (1) Every traveller reporting to a preclea-”

After debate,

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

The question being put on, to carry Clause 15 as amended, it was resolved in the affirmative.

It was moved by the Honourable Senator De Bané — That in Clause 16, (a) line 6 be replaced with the following:

“(2) If requested to do so by a preclea-”.

(b) lines 13 to 19 be replaced with the following:

“16. (1) If the traveller chooses to answer any question that is asked by a preclearance officer for preclearance purposes, the traveller must answer truthfully.

(2) If the traveller refuses to answer any question asked for preclearance purposes, the preclearance officer may order the traveller to leave the preclearance area.

(3) The refusal by a traveller to answer any question asked by a preclearance officer does not in and of itself constitute reasonable grounds for the officer to suspect that a search of the traveller is necessary for the purposes of this Act or that an offence has been committed under section 33 or 34.”.

After debate,

The question being put on the motion, it was, resolved in the affirmative.

The question being put on, to carry Clause 16 as amended, it was resolved in the affirmative.

It was moved by the Honourable Senator De Bané — That Clause 17 be amended by replacing line 24 with the following:

“16(2), and the Canadian officer is authorized”.

After debate,

The question being put on the motion, it was, resolved in the affirmative.

Du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada:

David Dunbar, conseiller juridique, Services juridiques.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, le jeudi 11 février 1999, le comité étudie le projet de loi S-22, Loi autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments et de santé des plantes et des animaux à l'égard des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis.

M. Preston fait une déclaration et, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

À 19 h 50, le comité entreprend l'étude article par article du projet de loi S-22.

Il est proposé d'adopter les articles 1 à 14 du projet de loi, sans amendement, et la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur De Bané — Que l'article 15 du projet de loi soit amendé par substitution, à la ligne 1, page 6, de ce qui suit:

«15. (1) En se présentant devant le contrôleur, le».

Après débat,

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé d'adopter l'article 15 ainsi modifié, et la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par le sénateur De Bané — Que l'article 16 soit amendé par substitution a) à la ligne 6, page 6, de ce qui suit:

«(2) Sur demande du contrôleur, le»;

b) aux lignes 12 à 17, page 6, de ce qui suit:

«16. (1) Si le voyageur choisi de répondre aux questions que lui pose le contrôleur aux fins du précontrôle, il est tenu d'y répondre véridiquement.

(2) S'il refuse de répondre aux questions, le contrôleur peut lui ordonner de quitter la zone de précontrôle.

(3) Le seul fait que le voyageur refuse de répondre à une question du contrôleur ne constitue pas pour celui-ci un motif raisonnable de fouiller le voyageur pour l'application de la présente loi ni de soupçonner que celui-ci a commis une infraction prévue aux articles 33 ou 34.»

Après débat,

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé d'adopter l'article 16 ainsi modifié, et la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur De Bané — Que l'article 17 soit amendé par substitution, à la ligne 22, page 6, de ce qui suit:

«16 (2) L'agent canadien est autori-».

Après débat,

La question, mise aux voix, est adoptée.

The question being put on, to carry Clause 17 as amended, it was resolved in the affirmative.

The question being put on, to carry Clauses 18 to 32, unamended, it was resolved in the affirmative.

It was moved by the Honourable Senator De Bané — That Clause 33 be amended by replacing lines 14 to 24 with the following:

“33. (1) Every person who makes an oral or written statement to a preclearance officer with respect to the preclearance of the person or any goods for entry into the United States that the person knows to be false or deceptive or to contain information that the person knows is false or deceptive is guilty of an offence punishable on summary conviction and liable to a maximum fine of \$5,000.

(2) Notwithstanding subsection 787(2) of the *Criminal Code*, a term of imprisonment may not be imposed for default of payment of a fine imposed under subsection (1).

(3) An offence under subsection (1) does not constitute an offence for the purposes of the *Criminal Records Act*.”

After debate,

The question being put on the motion, it was, resolved in the affirmative.

The question being put on, to carry Clause 33 as amended, it was resolved in the affirmative.

The question being put on, to carry Clauses 34 to 39, the Schedule, the Preamble and the Title unamended, it was resolved in the affirmative.

It was agreed — That Bill S-22, An Act authorizing the United States to preclear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health be adopted with amendments and reported to the Senate as the Tenth Report of the Committee.

It was agreed — That the letter from Canadian Bar Association signed by Michael A. Greene, Treasurer, and Howard D. Greenberg, Former Chair to Ms Susan Gardiner, Deputy Director, U.S. Transboundary Division, Department of Foreign Affairs dated March 23, 1999 be appended to the Minutes of this day.

At 8:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

Il est proposé d'adopter l'article 17 ainsi modifié, et la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé d'adopter les articles 18 à 32 sans amendement et la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur De Bané — Que l'article 33 soit amendé par substitution, aux lignes 13 à 24, page 10 de ce qui suit:

«33. (1) Toute personne qui fait sciemment au contrôleur une déclaration orale ou écrite fausse ou trompeuse et qui contient des renseignements qu'il sait faux ou trompeurs en ce qui concerne son admission aux États-Unis ou le précontrôle de marchandises en vue de leur importation dans ce pays commet une infraction passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 5 000 \$.

(2) Par dérogation au paragraphe 787(2) du Code criminel, la peine d'emprisonnement est exclue en cas de défaut de paiement de l'amende infligée au titre du paragraphe (1).

(3) L'infraction prévue au paragraphe (1) ne constitue pas une infraction pour l'application de la *Loi sur le casier judiciaire*.»

Après débat,

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé d'adopter l'article 33 ainsi modifié, et la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé d'adopter les articles 34 à 39, l'annexe, le préambule et le titre sans amendement, et la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que le projet de loi S-22, Loi autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments et de santé des plantes et des animaux à l'égard des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis, soit adopté ainsi modifié et qu'il en soit fait rapport au Sénat dans le dixième rapport du comité.

Il est convenu — Que la lettre de l'Association du Barreau canadien, signée par le trésorier Michael A. Greene et l'ancien président Howard D. Greenberg, et envoyée à Mme Susan Gardiner, directrice adjointe, Direction des relations transfrontalières avec les États-Unis, soit annexée au procès-verbal du jour.

À 20 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, March 24, 1999
(44)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 5:00 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (7).

In attendance: Peter Berg, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 23, 1999, the committee proceeded to consider the ramifications to Canada of:

1. the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

2. peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

It was agreed — That a summary of recent studies on the above-mentioned subjects be prepared forthwith; and that a list of potential witnesses and a work schedule be prepared for the consideration of the Committee.

At 5:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du comité,

Timothy Ross Wilson

Acting Clerk of the Committee

OTTAWA, le mercredi 24 mars 1999
(44)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à huis clos, aujourd'hui, à 17 heures, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (7).

Également présents: Peter Berg, attaché de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 23 mars 1999, le comité étudie les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque;

2. et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Il est convenu — De rédiger sans délai un résumé des études récentes effectuées sur les sujets mentionnés ci-dessus; et de soumettre à l'étude du comité une liste de témoins éventuels et un calendrier de travail.

À 17 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORTS OF THE COMMITTEE

OTTAWA, Wednesday, March 24, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-35, to amend the Special Import Measures Act and the Canadian International Trade Tribunal Act, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated, Wednesday, February 17, 1999, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

OTTAWA, Wednesday, March 24, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honor to present its

TENTH REPORT

Your committee, to which was referred the Bill S-22, authorizing the United States to preclear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, February 11, 1999, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

1. *Page 6, Clause 15:* Replace line 1 with the following:

"15. (1) Every traveller reporting to a preclea-".

2. *Page 6, Clause 16:*

(a) Replace line 6 with the following:

t answer truthfully.

(2) If the traveller refuses to answer any question asked for preclearance purposes, the preclearance officer may order the traveller to leave the preclearance area.

(3) The refusal by a traveller to answer any question asked by a preclearance officer does not in and of itself constitute reasonable grounds for the officer to suspect that a search of the traveller is necessary for the purposes of this Act or that an offence has been committed under section 33 or 34."

3. *Page 6, Clause 17:* Replace line 24 with the following:

"16(2), and the Canadian officer is authorized".

4. *Page 10, Clause 33:* Replace lines 14 to 24 with the following:

"33. (1) Every person who makes an oral or written statement to a preclearance officer with respect to the preclearance of the person or any goods for entry into the United States that the person knows to be false or deceptive or to contain information that the person

RAPPORTS DU COMITÉ

OTTAWA, le mercredi 24 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déposé le projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi sur les mesures spéciales d'importation et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 17 février 1999, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

OTTAWA, le mercredi 24 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déposé le projet de loi S-22, Loi autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments et de santé des plantes et des animaux à l'égard des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 11 février 1999, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes:

1. *Page 6, article 15:* substituer la ligne 1 par ce qui suit:

« 15. (1) En se présentant devant le contrôleur, le ».

2. *Page 6, article 16:*

a) substituer la ligne 6 par ce qui suit:

répondre véridiquement.

(2) S'il refuse de répondre aux questions, le contrôleur peut lui ordonner de quitter la zone de précontrôle.

(3) Le seul fait que le voyageur refuse de répondre à une question du contrôleur ne constitue pas pour celui-ci un motif raisonnable de fouiller le voyageur pour l'application de la présente loi ni de soupçonner que celui-ci a commis une infraction prévue aux articles 33 ou 34. ».

3. *Page 6, article 17:* substituer la ligne 22 par ce qui suit:

« paragraphe 16(2). L'agent canadien est autori- ».

4. *Page 10, article 33:* substituer les lignes 13 à 24 par ce qui suit:

« 33. (1) Toute personne qui fait sciemment au contrôleur une déclaration orale ou écrite fausse ou trompeuse ou qui contient des renseignements qu'elle sait faux ou trompeurs en ce qui concerne son admission aux États-Unis ou le précontrôle de marc-

knows is false or deceptive is guilty of an offence punishable on summary conviction and liable to a maximum fine of \$5,000.

(2) Notwithstanding subsection 787(2) of the *Criminal Code*, a term of imprisonment may not be imposed for default of payment of a fine imposed under subsection (1).

(3) An offence under subsection (1) does not constitute an offence for the purposes of the *Criminal Records Act*.”

Respectfully submitted,

Le président,

JOHN B. STEWART

Chairman

handises en vue de leur importation dans ce pays commet une infraction passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d’une amende maximale de 5 000 \$.

(2) Par dérogation au paragraphe 787(2) du *Code criminel*, la peine d’emprisonnement est exclue en cas de défaut de paiement de l’amende infligée au titre du paragraphe (1).

(3) L’infraction prévue au paragraphe (1) ne constitue pas une infraction pour l’application de la *Loi sur le casier judiciaire*. ».

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 23, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill C-35, to amend the Special Import Measures Act and the Canadian International Trade Tribunal Act; and to which was referred Bill S-22, authorizing the United States to pre-clear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health, met this day at 6:20 p.m. to give consideration to these bills.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order. I believe you remember the situation. This committee looked at Bill C-35, to amend the Special Import Measures Act and the Canadian International Trade Tribunal Act.

At that time, no objection to the bill was raised. In the intervening week, to my knowledge, no objection to the bill as drafted has been raised. Consequently, it would appear that no one is proposing to move an amendment. Does any member of the committee propose to move an amendment?

Hearing no response, I conclude that no senator is proposing to move an amendment. This bill comprises 65 clauses.

I begin by asking you, shall the title of the bill be postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I turn to clause 1.

Senator Di Nino: I have a question that was raised at the last meeting on which I am not sure we received a satisfactory answer. That issue dealt with the confidential information that was to be provided.

I wish to hear from the witness that we should not be concerned about this issue. That is, that confidential information will be kept confidential, and that this issue will not only be dealt with through penalties. I am not sure I made myself clear.

Mr. Pat M. Saroli, Senior Economist, Trade Remedies and General Trade Relations Department of Finance: Honourable senators, under the Special Import Measures Act and the Canadian International Trade Tribunal Act, there is provision for disclosure of confidential information to counsel, subject to protective undertakings. Therefore, disclosure is a fact today. There is a discretion to disclose confidential information to counsel as defined in both the statutes.

In the bill before you, we have built in criminal penalty provisions for wrongful use of confidential information disclosed by the deputy minister to counsel under the Special Import

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 23 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères, auquel a été renvoyé le projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi sur les mesures spéciales d'importation et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, ainsi que le projet de loi S-22, autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments et de santé des plantes et des animaux à l'égard des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis, se réunit à 18 h 20 pour étudier ces projets de loi.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Je suis sûr que vous vous rappelez la situation. Le comité a déjà examiné le projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi sur les mesures spéciales d'importation et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

À ce moment-là, aucune objection au projet de loi n'a été soulevée. Au cours de la semaine qui s'est écoulée depuis, à ma connaissance, aucune objection au projet de loi sous sa forme actuelle n'a été soulevée. En conséquence, il semble que personne n'ait l'intention de proposer un amendement. Un membre du comité souhaite-t-il proposer un amendement?

Comme il n'y a pas de réponse, j'en conclus qu'aucun sénateur n'a l'intention de proposer un amendement. Le projet de loi renferme 65 articles.

Tout d'abord, honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour reporter le titre du projet de loi?

Des voix: D'accord.

Le président: Je passe à l'article 1.

Le sénateur Di Nino: Je reviens sur une question qui a été soulevée à la dernière séance et dont je ne suis pas certain qu'elle ait reçu une réponse satisfaisante. Elle portait sur les renseignements confidentiels devant être fournis.

Je voudrais que le témoin me confirme que nous n'avons pas à nous en faire à ce sujet. Autrement dit, que les renseignements confidentiels demeureront confidentiels et qu'on ne comptera pas uniquement sur l'imposition de sanctions pour régler le problème. Je ne suis pas sûr d'avoir été clair.

M. Pat M. Saroli, économiste principal, Recours commerciaux et relations économiques générales, ministère des Finances: Honorables sénateurs, la Loi sur les mesures spéciales d'importation et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur renferment une disposition prévoyant la divulgation de renseignements confidentiels à un avocat, sous réserve d'engagements pour en assurer la protection. Par conséquent, la divulgation est un fait à l'heure actuelle. Aux termes de deux lois, il existe un pouvoir discrétionnaire de divulguer des renseignements confidentiels à un avocat.

Dans le projet de loi à l'étude, nous avons intégré des sanctions pénales relativement à toute mauvaise utilisation des renseignements confidentiels divulgués par le sous-ministre à un

Measures Act. There are parallel criminal penalty provisions in the Canadian International Trade Tribunal Act for the misuse of confidential information. Those are new; they were never there before.

There are also administrative law penalties now built into the CITT Act whereby the tribunal can bar counsel, or an expert, who has misused confidential information on a previous occasion from any further appearances before the tribunal for whatever period of time the tribunal considers appropriate under the circumstances.

“Firewalls” have also been built into both statutes that make it explicit that the information disclosed, notwithstanding any other act or law, can only be used in SIMA-related proceedings.

This is all new. We have built these protections into the statute to deter counsel, in the case of SIMA, and counsel and experts in the case of quasi-judicial tribunal proceedings under the CITT Act, from misusing confidential information. We have gone much further than the current law in protecting that information.

Senator Di Nino: Were the changes made because of problems that had been discovered in the past? If so, what were the problems?

Mr. Saroli: The problem, in essence, was that the Special Import Measures Act did not have any explicit penalties. For instance, when the deputy minister said, “Yes, we will grant disclosure to counsel, subject to protective undertakings,” the Special Import Measures Act did not contain any explicit penalties if counsel misused that information.

Similarly, the CITT Act did not include any specific penalties for misuse of confidential information.

Off the top of my head, I cannot give specific examples of where this abuse has occurred. However, we felt it was appropriate to ensure that this did not happen, that penalty provisions were built into both statutes to deter counsel, and in the case of quasi-judicial tribunal proceedings, expert witnesses, from misusing confidential information.

Senator Di Nino: You are saying that the changes are a tightening-up of the legislation, as opposed to a response to instances of misuse of the information; is that correct?

Mr. Saroli: We felt compelled to proceed for that first reason. Another reason was for greater transparency, which was one of the themes that emerged from the parliamentary report.

The current practice of the deputy minister under the Special Import Measures Act is not to grant disclosure, except in those

avocat aux termes de la Loi sur les mesures spéciales d'importation. Des sanctions pénales parallèles sont prévues dans la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur pour l'utilisation à mauvais escient de renseignements confidentiels. Ces dispositions sont nouvelles; elles n'existaient pas auparavant.

On prévoit également des sanctions administratives dans la Loi sur le TCCE. En effet, le tribunal peut interdire à un avocat ou à un expert qui s'est précédemment rendu coupable de mauvaise utilisation de renseignements confidentiels de comparaître devant lui pour toute période qu'il jugera appropriée dans les circonstances.

On a également intégré dans les deux mesures des mécanismes de protection qui précisent explicitement que les renseignements divulgués, indépendamment de toute autre loi, peuvent être uniquement utilisés en rapport avec une procédure afférente à la Loi sur les mesures spéciales d'importation.

Tout cela est nouveau. Nous avons intégré ces mécanismes de protection dans la mesure pour dissuader un avocat, dans le cas de la LMSI, et un avocat et des experts, dans le cas de la procédure du tribunal quasi judiciaire aux termes de la LTCCE, de faire un mauvais usage de renseignements confidentiels. Nous sommes allés beaucoup plus loin que la loi actuelle pour assurer la protection de ces renseignements.

Le sénateur Di Nino: Ces changements ont-ils été apportés en raison de problèmes survenus dans le passé? Dans l'affirmative, quels étaient ces problèmes?

M. Saroli: Essentiellement, le problème tenait au fait que la Loi sur les mesures spéciales d'importation ne renfermait pas de sanctions explicites. Ainsi, lorsque le sous-ministre donnait l'autorisation de divulguer des renseignements à l'avocat, sous réserve d'engagements de sa part devant en assurer la protection, la mesure ne prévoyait pas de sanctions explicites en cas de contravention de la part de l'avocat.

De même, la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur ne renfermait pas non plus de sanctions précises relativement au mauvais usage de renseignements confidentiels.

Je ne peux pas vous donner spontanément d'exemples précis de cas d'abus. Cependant, nous avons estimé qu'il convenait de faire en sorte que de tels abus ne se produisent pas. Voilà pourquoi nous avons intégré dans les deux mesures des sanctions visant à dissuader l'avocat et, dans le cas de la procédure du tribunal quasi judiciaire, les témoins experts, de faire un mauvais usage des renseignements confidentiels.

Le sénateur Di Nino: Si j'ai bien compris, les changements visent à resserrer la mesure. Ils ne constituent pas une réponse à des cas de mauvaise utilisation des renseignements. Est-ce juste?

M. Saroli: Nous nous sommes sentis obligés d'intervenir pour la première raison que vous avez mentionnée. La deuxième raison, c'était que nous voulions assurer une plus grande transparence, un des thèmes qui est ressorti du rapport parlementaire.

À l'heure actuelle, la pratique veut que le sous-ministre, aux termes de la Loi sur les mesures spéciales d'importation,

very rare circumstances where it is felt that the non-confidential summary is not sufficient.

In practice, this has translated into the deputy minister of National Revenue not routinely granting disclosure. One of the recommendations of the parliamentary report was for greater disclosure. The feeling was that if we were going to open up disclosure in the interests of greater transparency, then the *quid pro quo*, "the other side of the coin," if you will, was to build in appropriate sanctions for the misuse of the information. Therefore, we built in substantial penalties.

There is a hybrid offence built into both statutes, punishable on summary conviction or on indictment, depending on the severity of the misuse, by up to \$1 million per count. Administrative law sanctions are also built into the CITT Act whereby the tribunal can bar an offending party from further business before it.

The Chairman: If there are no more questions, since we have already been through the bill, I ask the committee, shall clause 1 carry, stand part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 2 through 65 stand as part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title of the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the bill as it stands be reported to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Honourable senators, that concludes our work on Bill C-35, and the bill will be reported to the Senate.

Honourable senators, we turn now to Bill S-22, authorizing the United States to preclear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health.

I remind honourable senators that we had extensive testimony from the appropriate departments and agencies some time ago. Two senators then proposed that we consult with the Canadian Bar Association. That was done and the witnesses made a very helpful presentation to this committee. There were subsequent consultations between the Canadian Bar Association and the appropriate public servants, with the result that certain amendments, I am told, have been drafted.

n'autorise pas la divulgation de renseignements confidentiels, sauf dans les très rares cas où le sommaire non confidentiel est jugé insuffisant.

Dans les faits, il n'est pas courant que le sous-ministre du Revenu national autorise la divulgation de renseignements confidentiels. Une des recommandations du rapport parlementaire était favorable à une plus grande ouverture. Nous nous sommes dits que s'il fallait élargir la divulgation dans l'intérêt d'une plus grande transparence, la contrepartie, l'autre côté de la médaille, si vous voulez, consistait à prévoir des sanctions appropriées advenant la mauvaise utilisation de ces renseignements. Voilà pourquoi nous avons prévu des sanctions rigoureuses.

Les deux mesures législatives prévoient une infraction hybride aux termes de laquelle, par voie de mise en accusation ou de déclaration de culpabilité par procédure sommaire, selon sa gravité, le coupable encourt une amende maximale d'un million de dollars. La LTCCE prévoit également des sanctions aux termes du droit administratif: le tribunal peut interdire à toute partie qui a commis une infraction de comparaître devant lui.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, étant donné que nous avons déjà passé le projet de loi en revue, je demanderais au comité de se prononcer. L'article 1 du projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Les articles 2 à 65 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le titre du projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Doit-on faire rapport au Sénat du projet de loi sous sa forme actuelle?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Honourables sénateurs, voilà qui conclut nos travaux sur le projet de loi C-35, dont nous ferons rapport au Sénat.

Honourables sénateurs, nous passons maintenant au projet de loi S-22, autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments et de santé des plantes et des animaux à l'égard des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis.

Je rappelle aux honorables sénateurs que nous avons entendu des témoignages détaillés de la part de représentants des ministères et agences concernés il y a quelque temps. Deux sénateurs ont alors proposé que nous consultions l'Association du Barreau canadien, l'ABC. Cela fut fait et ces témoins nous ont présenté un exposé très utile. Subséquemment, il y a eu des consultations entre les représentants de l'ABC et les fonctionnaires compétents et on me dit que ces efforts ont débouché sur la rédaction de certains amendements.

I will ask our witnesses to explain the outcome of those consultations, and which specific clauses they propose to amend. It may well be that after the witnesses have given us a preview of the proposed amendments, we will stop and ask for more detailed explanations when we come to those specific clauses. Perhaps the witnesses could first explain where they now stand on this bill.

Mr. David Preston, Director, U.S. Transboundary Division, Department of Foreign Affairs and International Trade: Mr. Chairman, we welcome the opportunity to be here with you again. As you quite rightly said, we met with the CBA and had a very useful discussion. We reviewed the bill that was the subject of discussion at our last meeting. We participated in the drafting of some proposed amendments to that bill and provided the CBA with copies. We then discussed the amendments with them, and today we received a letter from the CBA dealing with the question of where we stand on the preclearance bill from their perspective.

I can assure you that the CBA was very helpful to us. Their suggestions brought a measure of clarity to certain clauses in the bill, and we have no difficulty in supporting amendments to clauses 16 and 33 specifically.

A number of other proposed amendments were part of the CBA's original submission to you. We think those have been dealt with, and a number of those were not raised again in the CBA's letter to us. I can go through those, if it is the wish of the committee. There are amendments to clauses 16 and 33, and a consequential amendment to clause 15. I could run through the logic of those amendments, but as I understand it, you would prefer that we leave that for clause by clause.

The Chairman: If the proposed amendments are sufficiently similar that a general statement might be helpful, we would like to hear such a statement. On the other hand, if the amendments are discrete, then there is no point in attempting to put together a single statement.

Mr. Preston: I will touch on the three sets of concerns raised by the CBA, and that we have supported as proposed amendments from the department's point of view.

Senator Carney: I am not clear on one point. The amendments we are talking about are not incorporated into this bill.

Mr. Preston: They have not been moved.

Senator Carney: They are not in the bill before us.

The Chairman: We can give them to you, if that would be helpful.

Je demanderais à nos témoins de nous expliquer l'issue de ces consultations et de préciser les articles qu'ils proposent de modifier. Il se peut qu'une fois que les témoins nous auront donné des explications préliminaires au sujet des amendements proposés, nous souhaitions arrêter et obtenir des explications plus détaillées concernant ces articles précis. Les témoins pourraient d'abord faire le point au sujet du projet de loi.

M. David Preston, directeur, Direction des relations transfrontalières avec les États-Unis, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Monsieur le président, nous sommes heureux d'avoir l'occasion de comparaître de nouveau. Comme vous l'avez très bien expliqué, nous avons rencontré des représentants de l'ABC avec lesquels nous avons eu une discussion très utile. Nous avons passé en revue le projet de loi qui avait fait l'objet de discussions lors de la dernière séance. Nous avons collaboré à la rédaction de certaines propositions d'amendements au projet de loi et fourni des exemplaires à l'ABC. Nous avons ensuite discuté de ces propositions avec leurs représentants et aujourd'hui, nous avons reçu d'eux une lettre où l'on nous demande où nous nous logeons au sujet du précontrôle.

Je peux vous assurer que l'ABC nous a été fort utile. Les suggestions de leurs représentants ont permis de clarifier certains articles du projet de loi et nous n'avons aucune réticence à appuyer les amendements proposés aux articles 16 et 33 en particulier.

Un certain nombre d'autres propositions d'amendements faisaient partie du mémoire original présenté par l'ABC. Nous estimons que ces questions ont été réglées et un certain nombre d'entre elles n'ont pas été évoquées de nouveau dans la lettre que nous a fait parvenir l'ABC. Je peux les passer en revue, si le comité le désire. Il s'agit des propositions d'amendement aux articles 16 et 33, et d'un amendement corrélatif à l'article 15. Je pourrais vous expliquer la raison d'être de ces amendements, mais si j'ai bien compris, vous préférez que nous le fassions à l'étape de l'étude article par article.

Le président: Si les propositions d'amendement sont suffisamment similaires pour qu'une déclaration de nature générale soit utile, nous serions disposés à entendre une telle déclaration. Si par contre, les amendements sont distincts, il n'est pas nécessaire d'essayer de faire une déclaration globale.

M. Preston: J'aborderai trois sujets de préoccupations soulevés par l'ABC que nous avons pris en compte en formulant propositions d'amendement dans la perspective du ministère.

Le sénateur Carney: Il y a une chose qui n'est pas claire. Les amendements dont nous parlons ne sont pas intégrés au projet de loi.

M. Preston: Ils n'ont pas encore été proposés.

Le sénateur Carney: Ils ne figurent pas dans le projet de loi dont nous sommes saisis.

Le président: Nous pouvons vous les distribuer, si cela peut vous être utile.

Senator Carney: I have a list from the Canadian Bar Association and I have the unamended bill. I do not have a piece of paper telling me what came out of that, which is what we need to follow, I believe. Am I correct in my assumption?

The Chairman: Some of us have been studying this bill, so we have one view. You have had other obligations, so you have another view. I am sure that anything that is helpful to you would be acceptable.

Senator Carney: I am asking you to clarify which of the papers before us are the amendments we are considering in this hearing.

The Chairman: I mentioned two possibilities. I said that if the amendments, even though they may not be to the same clauses, address the same basic problem, then the witnesses could talk about them together in a preliminary way.

Senator Carney: I heard you, Mr. Chairman, but I am wondering if this is the piece of paper that contains the actual amendments.

The Chairman: That has not yet been moved.

Senator De Bané: Our colleague, Rose-Marie Losier-Cool, the sponsor of this bill on behalf of the government, asked me to replace her today because she is sick. I gladly agreed.

Senior civil servants from the Department of Foreign Affairs and the Department of Justice are with us today. There are six of them, including the assistant deputy minister of Foreign Affairs. They have studied all the different suggestions and observations and have prepared comments on all the points raised by the Canadian Bar Association. On some issues, they have also prepared amendments that I will gladly move when I am authorized to do so by the chairman at the end of this exchange with the witnesses.

The witnesses have looked at all aspects of the points highlighted by the Canadian Bar Association. Some of them were found to be legitimate and have been addressed.

We had questions. For instance, would the U.S. Congress consider reciprocity? They are ready to cover the whole gamut of issues and tell you on which points they feel amendments are warranted. When the chairman allows, I will gladly sponsor those amendments, which have already been distributed.

The Chairman: You will take those amendments one at a time.

Does that answer your question, Senator Carney?

Senator Carney: My question was already answered when the amendments were identified for me. Thank you for taking on responsibility for such an important bill and for your remarks.

The Chairman: We are back to the witnesses.

Mr. Preston: The concern of the CBA on clauses 16 and 34 was that a traveller's refusal to answer a question could be interpreted as reasonable grounds to suspect that an offence had been committed and possibly trigger an obstruction charge. While

Le sénateur Carney: J'ai une liste de l'Association du Barreau canadien et j'ai le projet de loi sans amendements. Je n'ai pas de document qui précise ce qu'il est ressorti de tout cela, ce qui m'apparaît nécessaire pour suivre. Est-ce que je me trompe?

Le président: Certains d'entre nous avons étudié le projet de loi, de sorte que nous avons une opinion. Vous avez eu d'autres obligations, de sorte que vous avez une autre opinion. Je suis sûr que tout ce qui pourrait vous être utile serait acceptable.

Le sénateur Carney: Je vous demande de me dire quels documents, parmi ceux que nous avons en main, renferment les amendements que nous étudions au cours de la présente séance.

Le président: J'ai mentionné deux possibilités. J'ai dit que si les amendements, même s'ils ne visent pas les mêmes articles, tendent à régler le même problème fondamental, les témoins pourraient en parler de façon préliminaire comme s'ils faisaient partie d'un tout.

Le sénateur Carney: J'ai compris, monsieur le président, mais je veux savoir si ce document renferme les amendements en question.

Le président: Ils n'ont pas encore été présentés.

Le sénateur De Bané: Notre collègue, Rose-Marie Losier-Cool, qui parraine ce projet de loi au nom du gouvernement, m'a demandé de la remplacer aujourd'hui parce qu'elle est malade et j'ai accepté volontiers.

Des hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Justice sont ici aujourd'hui. Il y en a six, y compris le sous-ministre adjoint des Affaires étrangères. Ils ont tous étudié les différentes suggestions et observations et préparé des commentaires sur tous les points soulevés par l'Association du Barreau canadien. Sur certaines questions, ils ont également rédigé des propositions d'amendement que je présenterai volontiers lorsque le président m'autorisera à le faire après cet échange avec les témoins.

Les témoins ont examiné avec soin les arguments avancés par l'Association du Barreau canadien. Certains d'entre eux ont été jugés légitimes et on y a fait droit.

Nous avons des questions. Par exemple, le Congrès américain accepterait-il la réciprocité? Les fonctionnaires sont prêts à aborder toute la gamme des questions soulevées et à préciser quelles dispositions justifient des amendements. Lorsque le président m'y autorisera, je parrainerai volontiers ces amendements, qui ont déjà été distribués.

Le président: Nous allons examiner ces amendements un à la fois.

Cela répond-il à votre question, sénateur Carney?

Le sénateur Carney: J'ai eu ma réponse dès qu'on a identifié les amendements pour moi. Je vous remercie d'assumer la responsabilité d'un projet de loi aussi important.

Le président: Nous redonnons la parole aux témoins.

M. Preston: En ce qui concerne les articles 16 et 34, l'ABC craignait que le fait qu'un voyageur refuse de répondre à une question soit interprété comme un motif raisonnable de soupçonner qu'une infraction a été commise et donne lieu à une

it is not clear that the current wording would have that effect, we certainly think that, for the sake of clarity, the bill might be amended to make clear that if a person chooses to answer any question asked by a preclearance officer for preclearance purposes — that latter part is important — the traveller must answer truthfully. It provides a certain optionality there.

The second point concerns clarification that refusal by a traveller to answer a question asked by a preclearance officer does not in itself constitute reasonable grounds. We were seeking to clarify the nature of the obligation with respect to refusal to answer a question.

The second bundle of suggested amendments — and this relates to some comments by the CBA on clause 16 — deal with fact that the requirement to answer truthfully under 16(1), but not 16(2) or (3), could be interpreted as applying only to the examination of goods. Since answering a question truthfully relates to all preclearance laws — that is, immigration, customs, agriculture, plant and health safety — we support an amendment to separate the requirement to answer truthfully from the requirement to report and present goods.

Our most significant proposed amendment relates to clause 33. Travellers and third parties might unintentionally make a false declaration with respect to immigration matters. It was therefore suggested that the clause should express intent on the part of a traveller. As an example, someone arrives at an airport and is asked to answer a question. They unintentionally give a wrong answer because they do not understand the question. We suggest adding the word “know” to clause 33. That is, one must know that the statement is false. That clarifies that there must be intent by the traveller.

The second concern here was that there could be a provision that others had engaged in the process of advising the client on the false declaration. Amongst “others,” they were thinking of business executives, and indeed of themselves as immigration lawyers, that they might themselves be guilty of an offence under the false declaration provision. We suggest deleting the words, “participates in or assents to the making of” a false declaration.

All of these are intimately related. The third question was on whether this should be a criminal offence. We have suggested, by way of an amendment, providing for a summary conviction offence only.

Finally, the CBA expressed a concern that travellers would not have access to legal counsel. Consequently, a regulation will be drafted under clause 8 to ensure that legal counsel has access to a client in the preclearance area if a detention or strip search occurs. That is the point at which the obligation to allow legal counsel kicks in. That answers the CBA’s concern about whether lawyers can be present in the preclearance area. The answer is yes.

inculpation d’entrave au contrôleur dans l’exercice de ses fonctions. Il n’est pas évident que le libellé actuel aurait cet effet, mais nous pensons que dans un souci de clarté, le projet de loi pourrait être amendé afin de préciser que si une personne choisit de répondre aux questions posées par un contrôleur à des fins de précontrôle — et cette dernière partie est importante —, ce dernier doit le faire véridiquement. Il y a donc une certaine option possible.

Deuxièmement, nous souhaitons préciser que le refus d’un voyageur de répondre à une question posée par un contrôleur ne constitue pas en soi un motif raisonnable de soupçon. Nous voulions préciser la nature de l’obligation liée au refus de répondre à une question.

La deuxième série d’amendements proposés — et cela fait suite à certaines observations des représentants de l’ABC au sujet de l’article 16 — porte sur le fait que l’exigence de répondre véridiquement aux termes du paragraphe 16(1), mais non des paragraphes 16(2) ou (3), pourrait être interprétée comme s’appliquant à uniquement à l’inspection de marchandises. Étant donné que l’obligation de répondre véridiquement vise tous les domaines où s’applique le droit de précontrôle — c’est-à-dire immigration, douane, agriculture, immigration, santé publique, santé des animaux —, nous préconisons un amendement qui établirait une distinction entre l’obligation de répondre véridiquement et l’obligation de faire une déclaration et de présenter les marchandises.

Notre proposition d’amendement la plus importante porte sur l’article 33. Il peut arriver que des voyageurs et de tierces parties fassent, de propos non délibéré, une déclaration fausse en matière d’immigration. En conséquence, il a été proposé que l’article fasse état de l’intention du voyageur. Par exemple, si un voyageur arrive à l’aéroport et qu’on lui pose une question, il peut arriver qu’il réponde de travers sans faire exprès parce qu’il n’a pas compris la question. Nous proposons d’ajouter le terme «sciemment» à l’article 33. Autrement dit, il faut que la personne sache qu’elle fait une déclaration fausse. Il est donc précisé que le voyageur doit avoir l’intention de faire une fausse déclaration.

Notre deuxième préoccupation visait le cas où d’autres personnes auraient conseillé au voyageur de faire une fausse déclaration. Parmi ces autres personnes, l’ABC pensait à des hommes d’affaires ou encore à des avocats d’immigration qui pourrait se rendre coupables d’une infraction aux termes de la disposition concernant les fausses déclarations. Nous proposons de supprimer les termes «ou y participe ou y consent».

Toutes ces questions sont intimement liées. Troisièmement, il s’agissait de savoir si cela devrait constituer une infraction pénale. Par voie d’amendement, nous avons proposé de limiter cela à une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Enfin, l’ABC s’est inquiétée du fait que les voyageurs n’auraient pas accès à un conseiller juridique. Par conséquent, aux termes de l’article 8, un règlement sera pris pour permettre qu’un voyageur ait accès à un avocat dans la zone de précontrôle, dans les cas de détention ou de fouille à nu. Voilà le critère qui déclenche l’obligation d’autoriser la présence d’un avocat. Ces dispositions répondent aux préoccupations exprimées par l’ABC

There were two other sets of concerns, as well as some issues in the original submission. One of the fundamental points raised by the CBA was the issue of the voluntary nature of the preclearance operation. The CBA was concerned that the individual have the right to walk away.

Certainly, within the regime that we have established, the traveller is indeed entitled to walk away. He comes up and asks questions; he is asked some questions; he changes his mind. As I mentioned before, we have amended this so that the mere asking of questions, or refusal to answer questions, is not, in and of itself, grounds to suspect someone. If indeed there is no suspicion on the part of the preclearance officer that the individual has committed an offence — and he must have reasonable grounds for such a suspicion — then the traveller is entitled to turn around and walk away.

However, if the officer does have reasonable grounds to suspect that an individual was committing an offence, should the individual be allowed to walk away in those circumstances? The reason for this is essentially related to maintaining the integrity of a border operation. If an individual attempts to come into Canada and decides not to proceed with the rest of the process, the customs officer can indeed detain that person for the purposes of a search on the grounds of reasonable grounds to suspect.

I need to deal with the question of detention and I will come back to that in a moment. The issue here is that the individual would be detained for the purposes of a search on the grounds of reasonable grounds to suspect. This is the same provision that applies at land borders, whether they are Canadian or American or other operations. We need consistency at border points and the ability to detain individuals, at least temporarily.

As an illustration, someone carrying a substantial quantity of drugs comes through customs with bulging pockets. The U.S. preclearance officer receives an “alert” on an individual. He knows that this individual is carrying drugs. If we were to accept the notion that the individual would be completely free to walk away, certainly this would undermine the border operation from our perspective. It is in Canadians’ interests that someone who is demonstrably carrying drugs — as in this illustration that I offer to demonstrate the consequences — should not be allowed to walk away, and hence the notion of reasonable grounds to suspect.

I can then extrapolate from this to the notion of detention, which was another concern of the CBA. They were concerned about giving U.S. customs officers the authority to detain. The point is that they only have authority to detain for a very limited period, which is until they can turn the person over to a Canadian officer. In the case of a person suspected of carrying drugs, he or she would be turned over to a Canadian officer, who would himself establish whether there were reasonable grounds to proceed against this individual. In a sense, the levers still remain in Canadian hands in the event that this process unfolds in the manner described.

au sujet de la présence d’avocats dans la zone de précontrôle. La réponse est oui.

Il y avait deux autres préoccupations, ainsi que certaines autres questions évoquées dans le mémoire original. L’ABC a beaucoup insisté sur le caractère volontaire de la participation à l’opération de précontrôle. L’ABC s’inquiétait du droit de des voyageurs de s’en aller.

Assurément, dans le cadre du régime que nous avons établi, le voyageur peut effectivement s’en aller. Il se présente et pose des questions; on lui pose certaines questions; il change d’avis. Comme je l’ai déjà mentionné, nous avons déjà modifié la procédure pour que le simple fait de poser des questions ou de refuser de répondre à des questions ne soit pas considéré, en soi, comme un motif raisonnable de soupçonner quelqu’un. Si le contrôleur ne soupçonne pas la personne en question d’avoir commis une infraction — et il doit avoir un motif raisonnable de le faire —, le voyageur a le droit de s’en aller.

Cependant, si le contrôleur a un motif raisonnable de soupçonner que la personne a commis une infraction, cette dernière devait-elle être autorisée à partir dans les circonstances? Cette disposition vise essentiellement à maintenir l’intégrité de la frontière. Si une personne tente d’entrer au Canada et décide de ne pas participer à toutes les étapes du processus, l’agent de douanes peut effectivement la détenir pour la fouiller s’il a des soupçons raisonnables.

Il faut que je parle de la détention, et j’y reviendrai dans un instant. La question est de savoir si cette personne devrait être détenue. Cette même disposition s’applique à toutes les frontières terrestres, quelles soient canadiennes, américaines ou autres. Nous devons avoir une démarche cohérente aux points de passage transfrontaliers et être autorisés à détenir des personnes, à tout le moins temporairement.

À titre d’exemple, supposons qu’une personne se présente à la douane avec les poches remplies d’une quantité importante de stupéfiants. Le contrôleur américain connaît l’identité de la personne en raison de ce qu’on appelle une «alerte». Il sait que cet individu transporte des stupéfiants. Si nous acceptions que cette personne soit entièrement libre de s’en aller, dans notre perspective, nous minerions assurément l’intégrité de la frontière. Il est dans l’intérêt des Canadiens qu’une personne qui transporte manifestement des stupéfiants — comme dans l’exemple que je propose pour démontrer les conséquences — ne soit pas autorisée à partir, d’où la notion de motif raisonnable de soupçon.

Je peux maintenant extrapoler à partir de cela et aborder la notion de détention, ce qui était un autre sujet de préoccupation des représentants de l’ABC. Le fait de conférer l’autorité de détenir quelqu’un à des agents de douane américains les inquiétait. Dans la pratique, ces derniers jouissent de ce pouvoir de détention pendant une période très limitée, c’est-à-dire jusqu’à ce qu’ils remettent la personne entre les mains d’un agent canadien. Dans le cas d’un individu soupçonné de transporter des stupéfiants, celui-ci serait confié à un agent canadien, qui devrait lui-même établir s’il y a un motif raisonnable d’engager des poursuites. En un sens, les leviers demeurent entre les mains des agents canadiens si le processus se déroule selon les modalités prévues.

At the end of the day, it seems to me that we have a regime in which the Americans are given a limited set of powers relating to customs and immigration, and plant and animal health, as we described in our earlier session. Other powers are held by Canada, including the authority for strip searches, more intrusive searches, and the option to proceed under criminal law, which prosecution would take place in Canada. Thus we have a regime, as described in the bill, in which the Americans would have limited authority and the balance of authorities would be held by Canada. If you put together what the U.S. is able to do and what Canada is able to do, what we have done is create equivalency with a land border situation or with other customs and immigration processes. The idea here is to avoid creating a weak link in the fence.

We are arguing that we have a comprehensive package that, on a reciprocal basis, will ensure the integrity of our borders with respect to people wishing to enter from the United States. At the same time, it protects the rights of travellers under the Charter, including the right to counsel and the right regarding having committed a false statement knowingly. In sum, that addresses the two major concerns of the CBA.

They have written us a letter addressing two or three other points, and with your permission, I will deal with them as briefly as I can.

The Chairman: Please proceed.

Mr. Preston: This relates to provisions under clause 16. We only received this letter today. However, we were puzzled by parts of it and I must make some assumptions in the answer that I give you now. Clause 16 relates to the examination of goods, and they raise the question of suspicion, as to whether the criterion of reasonable grounds to suspect would apply in this case. The answer is that the U.S. has been allowed to inspect baggage in Canadian airports since 1974. Passengers have agreed to this on a voluntary basis. This already exists, and therefore, if we are right in the assumption that the CBA was relating the suspicion to the goods, then the answer is that this is already existing practice and in conformity with Canadian law.

The second question related to the seizure and forfeiture of goods by preclearance officers, and whether it was appropriate for a U.S. officer to have that power. From our perspective, we believe that PCOs should be able to seize and forfeit to themselves property that is in contravention of U.S. preclearance law. After all, we are dealing again with this limited body of law that they are able to enforce. Seizure and forfeiture are integral to legislation dealing with inspection in both Canada and the United States. The point here is that these goods are en route to the United States.

A secondary point is that the seizure and forfeiture has limits in its application, in that if the goods are required as evidence for a criminal prosecution in Canada, then they would be surrendered to Canada for that purpose. For example, in the case of undeclared

Au bout du compte, il me semble que nous avons un régime qui accorde aux Américains des pouvoirs restreints en matière de douane et d'immigration, ainsi que de santé des plantes et des animaux, comme nous l'avons expliqué à l'occasion de la dernière séance. D'autres pouvoirs sont détenus par le Canada, y compris le pouvoir de faire des fouilles à nu, des fouilles plus importunes, et d'engager des poursuites en vertu du droit pénal, poursuites qui auraient lieu au Canada. Par conséquent, nous avons un régime, décrit dans le projet de loi, qui confère aux Américains un pouvoir restreint, le reste des pouvoirs étant détenus par le Canada. Si l'on réunit les pouvoirs des États-Unis et ceux du Canada, nous avons créé une équivalence en ce qui concerne les frontières terrestres ou encore les processus de douane et d'immigration. Le but visé est d'éviter d'avoir un maillon faible dans la chaîne.

À notre avis, nous sommes en présence d'un ensemble de mesures exhaustif qui, sur une base réciproque, assurera l'intégrité de nos frontières relativement aux personnes qui souhaitent entrer au Canada à partir des États-Unis. Parallèlement, ce régime protège les droits des voyageurs aux termes de la Charte, y compris le droit d'avoir accès à un avocat et le droit de faire une fausse déclaration de propos non délibéré. En somme, cela répond aux deux principales préoccupations de l'ABC.

Dans une lettre que l'association nous a envoyée, deux ou trois autres points sont abordés et, avec votre permission, j'en parlerai aussi brièvement que possible.

Le président: Allez-y.

M. Preston: Il est fait mention des dispositions relatives à l'article 16. Nous avons reçu cette lettre aujourd'hui seulement et certaines parties nous ont laissés perplexes. Je dois donc me fonder sur certaines suppositions en vous répondant. L'article 16 porte sur l'inspection des marchandises. L'ABC évoque la question du soupçon, et se demande si le critère du motif raisonnable de soupçonner s'appliquerait en pareil cas. En fait, la notion de motif raisonnable de soupçonner existe depuis que le Canada a signé un accord de précontrôle avec les États-Unis. Dans la pratique, en conformité avec cet accord et la législation canadienne, les agents américains ont le pouvoir d'inspecter les bagages aux aéroports canadiens. Cela se fait déjà et, par conséquent, si nous avons raison de supposer que l'ABC évoquait le soupçon relatif aux marchandises, la réponse c'est que ce critère existe déjà dans la pratique et qu'il est appliqué dans le respect du droit canadien.

Deuxièmement, l'ABC se demande s'il est approprié qu'un contrôleur américain ait le droit de saisir et de confisquer des marchandises. Dans notre perspective, nous estimons que les contrôleurs devraient être autorisés à saisir et à confisquer eux-mêmes les marchandises qui contreviennent au droit de précontrôle des États-Unis. Après tout, nous traitons encore là d'un ensemble limité de lois qu'ils sont en mesure d'appliquer. La saisie et la confiscation font partie intégrante de la loi portant sur l'inspection tant au Canada qu'aux États-Unis. En l'occurrence, ces marchandises sont en route vers les États-Unis.

Deuxièmement, la saisie et la confiscation sont d'application limitée en ce sens que si les marchandises sont exigées comme preuve dans le cadre de poursuites pénales au Canada, elles doivent être remises au Canada à cette fin. Par exemple, dans le

jewelry, it would depend on whether the individual was attempting to smuggle personal goods or stolen goods. Goods suspected of being stolen would be referred to Canadian authorities, who would decide whether or not to prosecute. If Canada decides not to prosecute or if the goods were personal, the U.S. may seize the goods, which could either be mitigated through payment of a fine, in which case the goods would be returned to the person, or forfeited to the U.S. The objective is to try to keep what we are doing here consistent with what is already Canadian practice. There was a very strong desire that in giving specific authority to the U.S. officers, those authorities be the same as those given to Canadian customs officers where appropriate, and as I mentioned earlier, we did not give them to them all.

The other query in the letter from the CBA relates to materiality in clause 33. You will remember that this is the one that applies if you make a false declaration. They were looking for an assurance that the individual can only make false statements in relation to his own entry or the entry of his goods into the United States. Under the scheme, since it is a Canadian offence, it would ultimately be handled by a Canadian officer. It is abundantly clear — including from the way that the Americans are training their officers — that they are not to seek to use false statements in matters which are not related to the person's entry into the United States. Furthermore, if that person were turned over to the Canadians, I believe the intent of the bill is that the Canadian authorities would proceed only if the false declaration was relevant to the traveller's entry into the United States.

Those are the specific issues that the CBA raised with us, the amendments we have discussed with them, and some subsequent comments we have sent to them.

I can assure you that, in this process of review, we went through the entire submission they made to you very carefully, and there were a number of other things that the CBA has not raised again. Since it was not raised in their letter, and since they gave us that assurance in the letter that they sent to us, we have taken it that our amendments do address some of the central concerns contained in their submission with respect to proposed sections 16, 33, and 34. Then they address these other four issues I have just mentioned.

If you wish, I would be happy to provide you with the full text of our review of other provisions raised earlier by the CBA, but which do not seem to be current concerns.

Senator Carney: This is a very complex bill, and I have two questions. I was interested in the comments by the Canadian Bar Association indicating that parts of the original bill did not provide for reciprocity with the U.S.

cas de bijoux non déclarés, tout dépend si l'individu tentait de faire la contrebande de biens personnels ou volés. Les biens que l'on soupçonnerait volés seraient remis aux autorités canadiennes, qui décideraient si elles entameraient ou non des poursuites. Si le Canada décidait de ne pas poursuivre ou si les biens étaient personnels, les États-Unis pourraient saisir les biens, qui pourraient être soit récupérés par le biais d'une amende — ce qui signifierait que les biens seraient remis à l'individu —, soit récupérés par les États-Unis. L'objectif est d'essayer d'assurer la cohérence avec la pratique canadienne déjà en cours. Nous souhaitons vivement que si nous accordions un pouvoir particulier aux contrôleurs américains, le même pouvoir soit accordé aux agents de douane canadiens le cas échéant, et comme je l'ai mentionné tout à l'heure, nous ne leur avons pas accordé tous les pouvoirs.

La lettre de l'ABC évoque aussi le caractère pertinent en ce qui a trait à l'article 33. Vous vous souviendrez que c'est celui qui s'applique en cas de fausses déclarations. Les représentants de l'association souhaitent obtenir l'assurance que le voyageur peut uniquement faire une fausse déclaration en ce qui a trait à sa propre entrée ou à l'entrée de ses marchandises aux États-Unis. Aux termes de ce mécanisme, étant donné qu'il s'agit d'une infraction canadienne, elle relèverait au bout du compte d'un agent canadien. Il est extrêmement clair — y compris si l'on considère la façon dont les Américains forment leurs agents — que les agents ne doivent pas essayer de se servir de fausses déclarations dans des affaires qui n'ont rien à voir avec l'admission de la personne aux États-Unis. En outre, si cette personne est remise aux autorités canadiennes, je pense que l'intention du projet de loi est que les autorités canadiennes procéderaient uniquement si la fausse déclaration se rapportait à l'entrée du voyageur aux États-Unis.

Voilà. C'étaient les questions précises soulevées par les représentants de l'ABC, les amendements dont nous avons discuté avec eux et certains commentaires subséquents que nous leur avons envoyés.

Je peux vous donner l'assurance que dans le cadre de cet examen, nous avons passé au peigne fin le mémoire que l'ABC vous a été présenté. Il y a un certain nombre d'autres points que l'ABC n'a pas soulevés de nouveau. Étant donné que les auteurs de la lettre n'en ont pas fait mention et qu'ils nous donnent cette assurance dans leur lettre, nous avons conclu que nos amendements répondent à certaines préoccupations importantes énoncées dans leur mémoire au sujet des articles 16, 33 et 34 proposés. Ensuite, ils évoquent les quatre autres questions que je viens de mentionner.

Si vous le voulez, je pourrais vous fournir le texte intégral de notre examen des autres dispositions évoquées plutôt par l'ABC, mais qui ne semblent plus les préoccuper maintenant.

Le sénateur Carney: Il s'agit d'un projet de loi très complexe, et j'ai deux questions. L'observation des représentants de l'Association du Barreau canadien, selon laquelle certaines parties du projet de loi original ne prévoyaient pas de réciprocité avec les États-Unis, a piqué mon intérêt.

This committee was told by officials that, without exception, there was reciprocity with the U.S., and that in every aspect of the bill, the Americans have the authority to proceed in the same manner. The CBA has indicated that that assurance to this committee was not accurate.

Your comments about equivalency and reciprocity are, in my mind, slightly confused. Are you telling us that as far as everything in this bill that deals with matters in Canada are concerned, the Americans have the authority or reciprocal responsibility to do likewise? I ask you to keep in mind that Canadians are crossing the border both ways.

Mr. Preston: The answer to that question is yes. Not only have we had assurances of reciprocity from the U.S., their legislation states that reciprocity shall be provided in equal measure — and I do not have the exact language in front of me — to that which the host country is willing to provide. If we are willing to provide “X” amount of authority, they will provide it in reverse.

Senator Carney: You can understand that it is a little unsettling for the committee to be assured that there is reciprocity when the bill is first presented, and then have the Canadian Bar Association point out that it does not have symmetrical reciprocity.

Mr. Preston: We have both had assurances from the United States. The reading from our lawyers is that it is in their law. We are negotiating an amendment to the 1974 agreement with the United States. In the agreement, the Americans will once more reconfirm that they will provide reciprocity in equal measure to that which we provide to them.

Senator Carney: What is the nature of this commitment, since it is clearly not legislated?

Mr. Preston: The point is that the U.S. bill provides for reciprocity. We need to be able to tell the Americans what we are prepared to provide so that they can fulfil the specifics of their obligation. The powers will be reciprocal in identical nature to what we have.

In the course of our two-year negotiation with the U.S., we both ran everything we were doing through the reciprocity test. For example, we said, “If this is something that we are prepared to offer you in the way of authorities for preclearance officers in Canada, would you be able to provide that authority to us in the United States?” The answer was yes. The Americans would not have gone through that negotiation and concluded an agreement and agreed on the text that we discussed at the time if they were not willing to provide that on a reciprocal basis.

Senator Carney: That is a much clearer statement than we received earlier.

Des fonctionnaires ont affirmé au comité qu’il y avait réciprocité avec États-Unis, sans exception, et que pour tous les aspects du projet de loi, les Américains avaient le pouvoir d’intervenir de la même manière. Les représentants de l’ABC nous ont dit que l’assurance qui avait été donnée au comité n’était pas fondée.

Vos propos au sujet de l’équivalence et de la réciprocité ont créé une certaine confusion dans mon esprit. Êtes-vous en train de nous dire que pour tout ce qui concerne des questions relevant du Canada, les Américains ont le pouvoir ou l’obligation réciproque de faire la même chose? Je vous rappelle que les Canadiens traversent la frontière dans les deux sens.

M. Preston: La réponse à cette question est oui. Non seulement avons-nous des assurances de réciprocité de la part des États-Unis, mais la législation américaine stipule que la réciprocité — et je n’ai pas le libellé exact en main — doit s’appliquer dans une mesure équivalant à celle que le pays d’accueil est disposé à fournir. Si nous sommes disposés à conférer tel ou tel pouvoir aux Américains, ces derniers nous conféreront les mêmes en contrepartie.

Le sénateur Carney: Vous comprendrez qu’il est quelque peu troublant pour le comité d’avoir reçu l’assurance, lorsque le projet de loi a été présenté pour la première fois, qu’il y avait réciprocité et d’entendre par la suite les représentants du Barreau canadien signaler qu’il n’y a pas de réciprocité symétrique.

M. Preston: Nous avons tous deux reçu des assurances de la part des États-Unis. Selon l’interprétation de nos avocats, cette réciprocité est prévue dans la législation américaine. Nous négocions actuellement un amendement à l’accord conclu avec les États-Unis en 1974. Dans cet accord, les Américains reconfirmeront encore une fois qu’ils assureront une réciprocité égale à celle que nous leur assurerons nous-mêmes.

Le sénateur Carney: Quelle est la nature de cet engagement, étant donné qu’il ne fait évidemment pas partie d’une mesure législative?

M. Preston: Le projet de loi américain prévoit la réciprocité. Nous devons être en mesure de dire aux Américains que nous sommes disposés à faire de même pour qu’ils puissent respecter les modalités de leurs obligations. Les pouvoirs seront réciproques et de nature identique à ceux dont nous disposons.

Au cours des deux années qu’ont duré les négociations avec États-Unis, les deux parties ont soumis toutes les dispositions au critère de la réciprocité. Par exemple, nous leur disions: «Si nous étions disposés à offrir à vos agents un pouvoir de précontrôle au Canada, seriez-vous en mesure de nous offrir le même pouvoir aux États-Unis?» La réponse était oui. Les Américains n’auraient pas poursuivi les négociations, conclu un accord et convenu d’un texte dont nous avons discuté à l’époque s’ils n’étaient pas disposés à nous offrir les mêmes pouvoirs sur une base réciproque.

Le sénateur Carney: C’est une déclaration beaucoup plus claire que celle que nous avons entendue antérieurement.

I want to ask you a question about the suggested amendment of clause 33. It is much weaker than the one in the bill. Clause 33 states:

Every person who makes, participates in or assents to the making of a false or deceptive oral or written statement to a preclearance officer...

(a) is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term of not more than two years; or

(b) is guilty of an offence punishable on summary conviction.

I understand from the materials provided that the CBA had a problem with that, but the suggested amendment is much weaker. It suggests that if people make a false statement, they are guilty of an offence punishable on summary conviction and liable to a maximum fine of \$5,000. Later, it says that a term of imprisonment may not be imposed for default of payment of a fine imposed and that an offence under proposed subsection (1) does not constitute an offence for the purposes of the Criminal Record Act.

Why is the original bill so watered down? What happens to someone who lies to a preclearance officer and is assessed a fine and does not pay? According to this, there is no imprisonment. Why was it watered down and what will happen?

Mr. Preston: The answer is twofold. First, that was what the CBA was looking for. They were particularly concerned, in the first instance, with respect to the participating in or assents to, that that be eliminated from the package. As I mentioned earlier, we added the word "knows."

They were also concerned about having a criminal conviction for making a false statement. Essentially, this is in response to what the CBA was looking for from us. Subsequently, when they say that the amendments are welcome and that they support them, this is specifically what they are supporting.

The second thing I will mention is that when you get into a case of a false statement, that is really the mechanism by which, under Canadian law, we provide that a person may be searched. In that event, a couple of things could happen. More particularly, it means that that individual, in the case of a search, would be turned over to a Canadian. The Canadian would search the individual. If they found evidence of a criminal act, then the person would be prosecuted for a criminal offence. In effect, the false statement, if you like, is a secondary sanction in addition to something that could potentially be a good deal more serious. In the event they search the individual and discover nothing, the individual might then be fined up to \$5,000 for making a false statement. However, one would need to work through what the nature of the false statement was and the nature of whatever offence might occur under that. It is difficult to see the false statement operating on its own.

Je voudrais vous poser une question au sujet de l'amendement que vous proposez d'apporter à l'article 33. Cette disposition est beaucoup faible que celle qui figure dans le projet de loi. L'article 33 stipule:

Quiconque donne des renseignements faux ou trompeurs [...] dans une déclaration écrite ou orale faite au contrôleur, ou y participe ou y consent, est coupable:

a) soit d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de deux ans;

b) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

J'ai compris, à la lecture de la documentation fournie, que l'ABC jugeait la disposition problématique, mais l'amendement proposé est beaucoup plus faible. Il laisse entendre que quiconque fait une fausse déclaration commet une infraction passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 5 000 \$. Plus loin, il est dit que la peine d'emprisonnement est exclue en cas de défaut de paiement de l'amende infligée et que l'infraction prévue au paragraphe (1) ne constitue pas une infraction pour l'application de la Loi sur le casier judiciaire.

Pourquoi a-t-on édulcoré le projet de loi original? Qu'arrive-t-il à quelqu'un qui fait une fausse déclaration à un contrôleur, qui reçoit une amende et ne la paie pas? D'après la proposition d'amendement, il n'y a pas de peine d'emprisonnement. Pourquoi a-t-on édulcoré la disposition, et que va-t-il se passer?

M. Preston: La réponse est double. Premièrement, c'est ce que souhaitait l'ABC. Ses représentants souhaitaient surtout que nous supprimions les termes «ou y participe ou y consent». Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, nous avons ajouté le terme «sciemment».

Ils craignaient aussi que le fait de faire une fausse déclaration entraîne une inculpation au criminel. Essentiellement, nous avons fait droit à la requête de l'ABC. Lorsqu'ils ajoutent subséquemment que les amendements sont bienvenus et qu'ils les appuient, c'est précisément à cela qu'ils font référence.

Je mentionnerai, en second lieu, qu'une fausse déclaration est essentiellement le mécanisme qui, en droit canadien, nous autorise à fouiller la personne. En l'occurrence, deux choses peuvent se passer. Plus particulièrement, cela signifie que la personne, en cas de fouille, serait confiée aux autorités canadiennes. Les agents canadiens se livreraient à la fouille. S'ils découvrent la preuve qu'un acte criminel a été commis, à ce moment-là la personne serait poursuivie pour une infraction pénale. En effet, la fausse déclaration, si vous voulez, est une infraction secondaire qui s'ajoute à une autre qui pourrait être beaucoup plus sérieuse. Advenant qu'après avoir fouillé la personne, l'agent ne découvre rien, celle-ci peut se voir infliger une amende maximale de 5 000 \$ pour avoir fait une fausse déclaration. Cependant, il faudrait s'attacher à la nature de la fausse déclaration et à la nature de l'infraction potentiellement commise. Il est difficile d'imaginer que la fausse déclaration est une infraction unique.

Senator Carney: What happens if a person makes a false statement, is assessed a fine of \$5,000, and does not pay? There is nothing that addresses that. Clause 34 goes on to deal with obstructing an officer. I cannot see anything about what happens to someone who defaults.

Mr. Preston: Part of the issue here is that this is a Canadian offence, as I mentioned earlier, and parts of the Criminal Code allow for the collection of fines. The sense here was that there was no need for a provision in the preclearance act to reinforce that.

Senator Carney: Why was it in the original bill? I find it a bit worrying that the bill has been watered down and that there does not seem to be adequate enforcement of the penalty that is being proposed as an amendment.

The Chairman: Am I correct that you have just told us that adequate provision is made elsewhere in Canadian law, specifically the Criminal Code, for dealing with precisely that kind of situation?

Mr. Preston: That is my understanding. I should also add that the CBA was concerned from a legal perspective about the way it was framed in this particular piece of proposed legislation. It is, in fact, covered elsewhere.

The Chairman: That would seem to deal with that particular point.

Mr. Preston: Yes.

Senator Carney: I do not want them picking on us in the other place for sloppy and incoherent wording in a bill introduced in our House.

Mr. Preston: The reciprocity test is an interesting one. In the United States, a reciprocal penalty provision for a false declaration would be used primarily to support the authorities of Canadian officers, the individual would then be turned over to the U.S. authorities. The consequence for making a false statement there could be a jail term.

Senator Di Nino: I am not sure that the question on this issue of reciprocity was answered to my satisfaction. Your comment of 30 seconds ago leads me to believe that when we finally see the American legislation, and I have not heard that we have, it may not mirror the Canadian legislation. It may not be able to mirror the Canadian legislation because we are dealing with different sets of laws. That issue is still up in the air.

The Chairman: Before you go on, would you look at the coming-into-force clause of the bill?

Senator Di Nino: That was an answer given by the CBA; however, they were not satisfied either.

The Chairman: The Governor in Council could wait to see the provisions of the U.S. enactment.

Le sénateur Carney: Que se passe-t-il si une personne fait une fausse déclaration, se voit infliger une amende de 5 000 \$ et ne la paie pas? Il n'y a rien qui porte sur un tel cas. L'article 34 passe ensuite à l'entrave au contrôleur dans l'exercice de ses fonctions. Je ne trouve rien au sujet d'une personne qui ne paierait pas son amende.

M. Preston: Cela s'explique partiellement par le fait qu'il s'agit d'une infraction canadienne, comme je l'ai dit tout à l'heure, et que certaines parties du Code criminel autorisent la perception d'amendes. On a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'avoir une disposition qui renforcerait cela dans la Loi sur le précontrôle.

Le sénateur Carney: Pourquoi était-ce dans le projet de loi original? Je trouve plutôt inquiétant que le projet de loi ait été édulcoré et qu'il ne semble pas y avoir de mécanisme d'application des sanctions qui sont proposées sous forme d'amendement.

Le président: Si j'ai bien compris, il y a des dispositions pertinentes dans d'autres instruments du droit canadien, notamment le Code criminel, qui traitent précisément de ce genre de situation?

M. Preston: À ma connaissance, oui. J'ajouterais que l'ABC s'inquiétait, d'un point de vue juridique, de la façon dont cela était structuré dans la mesure proposée. En fait, cet aspect est couvert ailleurs.

Le président: Voilà qui semble régler la question.

M. Preston: Oui.

Le sénateur Carney: Je ne veux pas qu'à l'autre endroit on nous reproche un libellé peu soigné et incohérent.

M. Preston: Le critère de la réciprocité est intéressant. Aux États-Unis, une clause de réciprocité signifie qu'une personne coupable d'une fausse déclaration serait utilisée principalement pour appuyer l'autorité des agents canadiens, puis la personne serait remise aux autorités américaines. Une fausse déclaration peut être passible d'une peine d'emprisonnement.

Le sénateur Di Nino: Je ne suis pas sûr qu'on a répondu de façon satisfaisante à la question sur la réciprocité. Tout à l'heure, vos propos m'ont amené à croire que lorsque nous verrons enfin la mesure américaine — et je ne crois pas qu'on en ait encore pris connaissance —, elle pourrait fort bien ne pas refléter la législation canadienne. Il est possible qu'elle ne corresponde pas à la législation canadienne puisque nous sommes en présence de deux séries de lois différentes. Cette question demeure en suspens.

Le président: Avant de poursuivre, pourriez-vous jeter un coup d'oeil sur l'article concernant l'entrée en vigueur du projet de loi?

Le sénateur Di Nino: C'est la réponse qu'ont donnée les porte-parole de l'ABC. Cependant, ils n'ont pas été satisfaits non plus.

Le président: Le gouverneur en conseil pourrait attendre de voir les dispositions américaines.

Senator Di Nino: That is an issue we will have to deal with when it comes about. I am not sure they can answer that.

Mr. Preston: One is always in peril when quoting U.S. law, as we all know. I say this with a great deal of temerity, because I am not a U.S. lawyer and clearly it is an issue for the Americans. The understanding with the Americans is that they will provide reciprocity. A section of the U.S. act on immigration and nationality allows that the Attorney General may authorize officers of a foreign country to be stationed at preclearance facilities in the United States for purposes of ensuring that persons travelling from or through the United States comply with that country's immigration and related laws. These officers may exercise such authorities and perform such duties as United States immigration officers are authorized to exercise and perform in that foreign country under reciprocal agreement. They are to enjoy such reasonable privileges and immunities necessary for the performance of their duties as the government of their country extends to United States immigration officers.

Senator De Bané: It is very clear.

Senator Di Nino: Let me go back to the issue of a traveller refusing to answer a question. We use the expression "he is free to go." Let me understand what happens if this individual refuses to answer a question from a U.S. immigration officer and decides to walk away. What happens to him, according to this piece of legislation?

Mr. Preston: He walks back out through the preclearance site and through the duty free area. If he goes through the duty free area, he might be obliged to go to customs and declare the goods.

Senator Di Nino: I am talking about a traveller intransit. Do we put him back on the plane and send him home?

Mr. Preston: That is correct. He has choices. He could either apply to enter Canada, or he could get back on a plane and return to wherever he came from.

Senator Di Nino: I am correct in assuming that if someone intransit refuses to answer a question from a U.S. immigration officer, we are now stuck with him?

Mr. Preston: The U.S. may refuse to preclear the passenger if they refuse to answer a question.

Senator Di Nino: We are now stuck with him as if he had landed here. He or she must go through the Canadian system and try to enter Canada. If we refuse him entrance, we put him on a plane and send him home.

Mr. Preston: That is correct.

Senator Di Nino: The Charter would then apply. They could then say, "I am a refugee", right?

Mr. Preston: That could happen.

Senator Di Nino: You state that a term of imprisonment may not be imposed. I am not a lawyer so I will defer to my

Le sénateur Di Nino: C'est une question qu'il faudra régler à ce moment-là. Je ne suis pas sûr qu'ils pourront répondre.

M. Preston: Il est toujours dangereux de citer la législation américaine, comme nous le savons tous. Je fais preuve d'une grande témérité car je ne suis pas un avocat américain et, de toute évidence, c'est une question qui relève des Américains. Selon l'entente conclue avec les Américains, ils assureront la réciprocité. Un article de la loi américaine sur l'immigration et la nationalité permet au procureur général d'autoriser la présence d'agents d'un pays étranger dans les installations de précontrôle des États-Unis afin de s'assurer que les personnes à destination et en provenance des États-Unis se conforment aux lois du pays en question en matière d'immigration et d'autres domaines connexes. Ces agents peuvent exercer les mêmes pouvoirs et assumer les mêmes fonctions que les agents d'immigration américains qui sont autorisés à exercer et à assumer dans le pays étranger aux termes d'une entente de réciprocité. Ils jouissent des mêmes privilèges et de la même immunité dans l'exercice de leurs fonctions que le gouvernement de leur pays confère aux agents d'immigration des États-Unis.

Le sénateur De Bané: C'est très clair.

Le sénateur Di Nino: Je voudrais revenir au cas du voyageur qui refuse de répondre à une question. Nous disons qu'il est libre de s'en aller. Je voudrais savoir ce qui se passe si cet individu refuse de répondre à une question d'un agent d'immigration américain et décide de s'en aller. Que va-t-il lui arriver, aux termes de la présente mesure?

M. Preston: Il sort en traversant la zone de précontrôle et la zone franche. S'il passe par la zone franche, il peut être obligé d'aller à la douane et de déclarer les marchandises.

Le sénateur Di Nino: Je parle d'un voyageur en transit. Le renvoyons-nous par avion d'où il vient?

M. Preston: C'est exact. Il a le choix. Il peut soit présenter une demande en vue d'entrer au Canada ou reprendre l'avion et revenir à son point de départ.

Le sénateur Di Nino: Je suppose que si une personne en transit refuse de répondre à une question d'un agent d'immigration américain, elle nous reste sur les bras?

M. Preston: Les États-Unis pourraient refuser le précontrôle si le passager refusait de répondre à une question.

Le sénateur Di Nino: Si cette personne a débarqué ici, nous sommes pris avec. Elle doit passer par le système canadien et essayer d'entrer au Canada. Si nous lui refusons l'admission, nous pouvons la forcer à reprendre l'avion pour rentrer chez elle.

M. Preston: C'est exact.

Le sénateur Di Nino: À ce moment-là, la Charte peut s'appliquer. La personne en question peut dire: «Je suis réfugié», n'est-ce pas?

M. Preston: Cela pourrait arriver.

Le sénateur Di Nino: Vous avez dit qu'on ne pouvait imposer une peine d'emprisonnement. Je ne suis pas avocat, de sorte que

colleagues, but "may not be imposed" does not mean it will not be imposed?

Mr. Preston: I must consult with my lawyers on that one.

The Chairman: Does "may" mean "can" in this instance?

Ms Lucie Angers, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: From the way it is drafted, it is clear that it should be read as "can." It is also clear because of the way section 787 of the Criminal Code is worded. That section says that there is imprisonment if you decide not to pay the fine. This provision goes against what is provided for in section 787(2) of the Criminal Code, and therefore it is clear that the "may" should be read as a "can."

Senator Di Nino: Notwithstanding section 787(2) of the Criminal Code, it says that a term of imprisonment may not be imposed, and to me that means that it can be imposed. We heard a moment ago that it will not be imposed, unless I misunderstood.

The Chairman: The problem relates to the meaning of the word "may." As the witness has said, "may not" means cannot. There is nothing suppositional in the word "may" there, is that correct?

Ms Angers: Yes, that is exactly the case.

[Translation]

As Senator De Bané mentioned, the text notes that notwithstanding section 787.2 of the Criminal Code, a term of imprisonment may not be imposed for default of payment.

[English]

It is more a case of that is the word that the drafters chose.

The Chairman: The explanation is that in earlier times, it was thought to be impolite to tell Her Majesty and Her Majesty's ministers what they could impose by way of penalties and so on, so they used the word "may." It was a gentler way of accomplishing the same purposes.

Senator Di Nino: I have a couple of quick points on the question of materiality. From my own personal experience in completing the required forms when clearing customs, I sometimes find it difficult to give an honest answer to a question such as, "Why are you going to the U.S.?" If I am attending a human rights conference in Washington, it is not personal and it is not business. I am not conducting business. I am there on a personal basis to learn about an issue in which I have an interest.

There may be a need to ensure that the offence really is material before some punishment is applied, or before one is rejected as a potential entrant into the U.S. Why would you not accept the word "material" in your amendments?

Mr. Preston: Of course, in such a case, because the false declaration is a Canadian provision, the individual would be turned over to a Canadian, who would make the determination that, because you described going to a human rights conference as

je me fierai à mes collègues, mais l'expression utilisée dans la version anglaise «may not be imposed» ne signifie pas qu'une peine d'emprisonnement ne sera pas imposée?

M. Preston: Je dois consulter mes avocats.

Le président: En l'occurrence, «may» peut-il signifier «can»?

Mme Lucie Angers, conseillère juridique, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: D'après le libellé, il est clair qu'on devrait interpréter cela comme «can». C'est également clair en raison de l'article 787 du Code criminel. Cet article précise qu'en cas de défaut de paiement, une peine d'emprisonnement est imposée. Cette disposition va à l'encontre du paragraphe 787(2) du Code criminel et par conséquent, il est clair que «may» devrait être interprété comme «can».

Le sénateur Di Nino: Nonobstant le paragraphe 787(2) du Code criminel, on dit qu'une peine d'emprisonnement «may not be imposed» et à mes yeux, cela signifie qu'elle peut être imposée. Tout à l'heure, on nous a dit qu'elle ne serait pas imposée, à moins que j'aie mal compris.

Le président: Le problème est lié à la signification du terme «may». Comme le témoin l'a dit, «may not» signifie «cannot». Il n'y a aucune supposition liée à l'emploi du terme «may», n'est-ce pas?

Mme Angers: Tout à fait.

[Français]

Comme le mentionnait le sénateur De Bané, nous remarquons à la version française que par dérogation à l'article 787.2 du Code criminel, la peine d'emprisonnement est exclue en cas de défaut de paiement.

[Traduction]

C'est simplement le terme que les rédacteurs ont choisi.

Le président: L'explication remonte à des temps anciens. En effet, il était considéré impoli de dire à Sa Majesté et aux ministres de Sa Majesté quelles sanctions ils pouvaient imposer. Voilà pourquoi on utilisait le terme «may». C'était une façon courtoise d'arriver aux mêmes fins.

Le sénateur Di Nino: Deux petites choses au sujet du caractère pertinent. D'après ma propre expérience des formulaires requis pour passer à la douane, je trouve parfois difficile de répondre honnêtement à une question comme celle-ci: «Pourquoi allez-vous aux États-Unis?» Si j'assiste à une conférence sur les droits de la personne à Washington, ce n'est ni un voyage d'agrément ni un voyage d'affaires. Je ne suis pas là par affaires. Je suis là parce que, sur le plan personnel, je veux en savoir plus long sur une question qui m'intéresse.

Il faudrait peut-être s'assurer que l'infraction est vraiment de nature substantielle avant d'appliquer une sanction ou de refuser l'admission à quelqu'un aux États-Unis. Pourquoi n'accepteriez-vous pas d'intégrer cette notion dans vos amendements?

M. Preston: Évidemment, dans un tel cas, étant donné que la fausse déclaration relève d'une disposition canadienne, la personne en question serait confiée à un agent canadien qui, si vous avez dit assister à une conférence sur les droits de l'homme par affaires

business when you were really going for pleasure, or vice versa, clearly that is not an essentially false statement. Canadians would not be likely to prosecute for such a non-material problem.

Senator Di Nino: But I could be denied entry into the U.S. to conduct my affairs.

Mr. Preston: With respect, you do not have an automatic right to enter the United States. You must be able to provide reasonable justification for doing so. Our collective concern is that individuals not be tripped up for making false statements that are not material for that purpose.

Senator Di Nino: Would you tell me the meaning of your proposed amendment:

That Bill S-22, in Clause 15, be amended by replacing line 1 on page 6 with the following:

Reporting goods

“15. (1) Every traveller reporting to a preclear—”

Mr. Preston: It is editorial in nature. The underlying concern is that the requirement to answer truthfully in subclauses 16(2) and (3) could be interpreted as linked to subclause 16(1) only, the examination of goods. We wanted to separate the requirement to answer truthfully from the requirement to report. We have combined the two and put them in this form.

Senator Grafstein: Since we have dealt with the specifics of the Canadian Bar Association's concerns, I have one general question directed to the Justice officials. Have Justice officials now signed off, to satisfy us, in effect, that the bill now conforms to the Charter?

Normally, Mr. Chairman, in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, we assume that, as a precondition for any bill coming forward, it has been independently signed off by the Department of Justice. We do not want to see their opinion, we just want to know that in fact the bill conforms to the Charter.

Mr. Tom McMahon, Counsel, Department of Justice: Yes, we certainly believe that this bill conforms with the Charter.

Senator Grafstein: I do not wish to be devious about this, but I would have characterized my question as requiring a fuller answer.

As a little background on the question of privacy, we were told by the Privacy Commissioner that the Charter provision for the right to privacy was excluded. I then did a bit of research and came across the case of *Regina v. O'Connor* in the Supreme Court of Canada, and the decision of Justice L'Heureux-Dubé. I am referring to 103 Criminal Codes, 53, a subsection entitled “Right to Privacy.” I should have asked this question of the commissioner. This is what Justice L'Heureux-Dubé wrote in her decision:

alors que vous y alliez par intérêt personnel, ou vice versa, déterminera que cela ne constitue manifestement pas une fausse déclaration sur le fond. Les autorités canadiennes n'engageraient probablement pas de poursuites à la suite d'un problème aussi peu substantiel.

Le sénateur Di Nino: Mais on pourrait me refuser d'entrer aux États-Unis pour faire ce que je voulais faire.

M. Preston: Il faut dire que vous n'avez pas automatiquement le droit d'entrer aux États-Unis. Vous devez pouvoir fournir une raison valable pour justifier votre entrée. Ce que nous ne voulons pas, c'est que les gens soient piégés pour avoir fait une fausse déclaration qui n'est pas pertinente dans les circonstances.

Le sénateur Di Nino: Pourriez-vous m'expliquer le sens de l'amendement que vous proposez:

Que le projet de loi S-22, à l'article 15, soit modifié par substitution, à la ligne 1, page 6, de ce qui suit:

Déclaration des marchandises

«15(1) En se présentant devant le contrôleur, le»

M. Preston: C'est un amendement de pure forme. Nous craignons que l'obligation de dire la vérité, prévue aux paragraphes 16(2) et (3), ne soit rattachée qu'à l'inspection des marchandises, dont il est question au paragraphe 16(1). Nous voulions faire une distinction entre l'obligation de dire la vérité et l'obligation de déclarer les marchandises. Nous avons combiné les deux et les avons énoncées de cette façon.

Le sénateur Grafstein: Comme nous avons discuté en détail des préoccupations de l'Association du Barreau canadien, j'aimerais demander aux représentants du ministère de la Justice s'ils ont confirmé, pour nous rassurer, que le projet de loi est conforme à la Charte?

Monsieur le président, habituellement, le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles présume que tous les projets de loi qui sont soumis à son étude ont été approuvés par le ministère de la Justice. Nous ne voulons pas connaître son opinion, mais simplement savoir si le projet de loi est conforme à la Charte.

M. Tom McMahon, conseiller juridique, ministère de la Justice: Oui, nous croyons assurément que le projet de loi est conforme à la Charte.

Le sénateur Grafstein: Sans vouloir critiquer, j'aurais pensé que ma question aurait donné lieu à une réponse plus étoffée.

Au sujet de la protection de la vie privée, le commissaire à la protection de la vie privée nous a dit que le droit à la vie privée n'est pas inscrit dans la Charte. En faisant quelques recherches, j'ai consulté la décision rendue par la juge L'Heureux-Dubé de la Cour suprême dans l'affaire *R. c. O'Connor*. Je fais référence au paragraphe intitulé «Le droit à la protection de la vie privée». J'aurais dû poser la question au commissaire. La juge L'Heureux-Dubé écrit dans sa décision:

This court has on many occasions recognized the value of privacy in our society. It has expressed sympathy for the proposition that section 7 of the Charter includes the right to privacy.

I wish to be specific about this. Under clauses 31 to 38 of the bill, a preclearance officer can ask for a great deal of information, as we have heard in previous testimony. The nature of that information is yet to be determined because it is to be prescribed in regulations.

Then we have the interesting provision under clause 36, which I assume is based on reciprocity, that no action or other proceeding of a civil nature may be brought against a preclearance officer in respect of anything that is done or omitted to be done by the officer under this legislation.

For the moment, let us deal with the notion that information of a highly private nature is prescribed for the purposes of travel. Since travel to the United States is a privilege as opposed to a right, we may end up with a tremendous amount of information, and I do not quarrel with that. If the officer abuses that information and discloses it for non-travel purposes, no action or proceeding can be brought against him for breach of privacy.

I am not clear whether clause 36(1) allows an action of a civil nature to be brought. That clause states:

An action or other proceeding of a civil nature, in which the United States is not immune under the State Immunity Act from the jurisdiction of a court in Canada, may be brought against the United States in respect of anything that is, or is purported to be, done or omitted to be done within the scope of their duties by a preclearance officer.

It strikes me that we have extensive information to which an officer, or even any person who assists an officer, is privy. It all goes into a computer. That information is utilized other than for the purposes of clearance. It is an abuse of that person's right to privacy, but there is no penalty for that abuse save a possible civil action.

I am not sure I can accept the proposition that the right to privacy is as protected under the Charter as the Supreme Court of Canada says it is. However, accepting for the moment that it is currently protected, and expanded by the common law, have we satisfied our responsibility to ensure that the right to privacy is not abused?

That is a convoluted question. Has the right to privacy been properly protected in this bill?

Mr. McMahon: Certainly there is a right of privacy in the Charter. You are referring to *R. v. O'Connor*, which raises rights of privacy under section 7 of the Charter. Section 8 of the Charter gives a right of privacy in a much more direct way. This bill contains proposed section 32, which limits the use and destruction of passenger information, and it contains a duty to protect information. The bill itself has protections.

Notre Cour a reconnu à plusieurs reprises la grande valeur de la protection de la vie privée dans notre société. Elle a favorisé la proposition selon laquelle l'article 7 de la Charte comprend un droit à la protection de la vie privée.

Je veux être bien précis. Selon les articles 31 à 38 du projet de loi, le contrôleur peut demander beaucoup d'informations, comme de précédents témoins nous l'ont dit. La nature de ces informations reste à déterminer parce qu'elle sera prescrite par voie de règlement.

Puis, à l'article 36, auquel s'applique le principe de la réciprocité je présume, il est stipulé qu'aucune action ni aucune autre procédure en matière civile ne peut être intentée contre le contrôleur pour les faits, actes ou omissions, accomplis au titre de la présente loi.

Pour l'instant, disons que des renseignements de nature hautement confidentielle sont exigés des voyageurs. Étant donné qu'une visite aux États-Unis est considérée comme un privilège et non un droit, nous pouvons finir par recueillir énormément de renseignements, ce que je ne conteste pas. Si le contrôleur utilise mal ces renseignements et les divulgue pour d'autres fins que le voyage, on ne peut intenter aucune action ni aucune autre procédure contre lui pour atteinte à la protection de la vie privée.

Je ne suis pas sûr que le paragraphe 36(1) permet d'intenter une action en matière civile. Cette disposition stipule:

En matière civile, une action ou autre procédure, dans laquelle les États-Unis ne bénéficient pas d'une immunité de juridiction devant tout tribunal au Canada prévu par la Loi sur l'immunité des États, peut être intentée contre cet État pour un fait — acte ou omission — accompli, ou paraissant l'avoir été, par un contrôleur dans le cadre de ses attributions.

Je suis surpris qu'autant d'informations soient connues du contrôleur, ou même de toute personne qui l'assiste dans son travail. Toutes ces informations sont versées dans l'ordinateur. Elles servent à d'autres fins que le contrôle douanier. C'est une atteinte au droit à la vie privée du voyageur, mais il n'y a pas de sanction prévue en cas d'abus, sauf peut-être une procédure en matière civile.

Je ne suis pas sûr de pouvoir admettre que le droit à la vie privée est bel et bien protégé par la Charte comme le prétend la Cour suprême du Canada. Cependant, en supposant qu'il le soit, et qu'il le soit aussi selon la common law, nous sommes-nous bien assurés qu'il n'y a pas atteinte au droit à la vie privée?

C'est une autre façon de demander si le droit à la protection de la vie privée est bien garanti dans le projet de loi.

M. McMahon: La Charte garantit sûrement le droit à la vie privée. Vous avez parlé de la cause *R. c. O'Connor*, qui soulève la question du droit à la protection de la vie privée aux termes de l'article 7 de la Charte. L'article 8 de la Charte garantit le droit à la vie privée de façon beaucoup plus directe. L'article 32 du projet de loi, sur l'utilisation et la destruction des renseignements, oblige le contrôleur à protéger les renseignements. Le projet de loi offre donc des garanties.

Concerning prescription by regulation, clearly the government would not be prescribing personal information to be collected and shared if it felt that the information it was prescribing would constitute an unconstitutional deprivation of privacy. There are those protections and then over and above there is the Charter, which offers its own protections separate and apart from what is contained in this bill. A series of protections is available.

Senator Grafstein: The first section is an interesting way of drafting. If you take a look at the "whereas" in Bill S-22, the last recital, it states:

AND WHEREAS the administration of any provision of American law in Canada is subject to Canadian law, including the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*,...

It seems to me reasonably clear that the Charter applies in its recital. How does one enforce the abuse of a right of privacy by an American officer with respect to a Canadian? That is the question. I ask myself: Does proposed section 36(1) provide at least a civil right here? I am not clear whether it does or not. Take a look at proposed section 36(1).

Mr. McMahon: My understanding of the intent is that whatever actions may lay against the U.S. Customs and Immigration would lay against the U.S. government as opposed to the individual officers. We would expect that the abuse would be curbed in a hurry if the U.S. government found itself compromised. In addition, if problems did arise, there would be discussions on a political level between Canada and the United States. That would be another method of dealing with the problem.

To be perfectly frank, you have stumbled on an issue that raises some interesting questions to which we simply do not have the answer right now in terms of jurisprudence. How will the Charter apply exactly; where does the remedy lie; and what kind of action will be involved? Those are questions that we have tried to set out as best we can here but future jurisprudence will tell the tale.

Senator Grafstein: At this juncture, is the Department of Justice satisfied that the right of privacy regarding information about Canadian citizens is appropriately protected under the Charter as extended by the Supreme Court?

Mr. McMahon: I believe the answer is "Yes. It is protected in the bill in a number of places, for example, in proposed sections 32 and 35.

Senator Grafstein: Is that the department's opinion?

Mr. McMahon: Yes.

Senator De Bané: I wish to stress to my colleagues that besides the two distinguished lawyers from the Department of Justice, we also have with us two legal counsel from the Department of Foreign Affairs and International Trade and Justice Legal Services Division, namely Ms Caron and Mr. Harris.

If you would like to comment on the important issues raised by my colleagues, please do so.

Pour ce qui est de ce qui sera prescrit par voie de règlement, il est clair que le gouvernement n'exigerait pas que des renseignements personnels soient recueillis et communiqués si on jugeait que cette mesure devait porter atteinte au droit à la vie privée inscrit dans la Constitution. Il y a les garanties prévues dans le projet de loi et il y a la Charte, qui offre d'autres garanties que celles du projet de loi. Il y a toute une série de mesures de protection.

Le sénateur Grafstein: Le préambule du projet de loi S-22 est libellé de façon intéressante. Le dernier motif énuméré est le suivant:

ATTENDU QUE l'application au Canada de ces éléments du droit américain s'effectue sous réserve du droit canadien, notamment la *Charte canadienne des droits et libertés*, [...]

Il me semble assez clair que la Charte s'applique ici. Quels sont les recours quand un contrôleur américain porte atteinte au droit à la vie privée d'un Canadien? C'est la question qu'il faut se poser. J'aimerais savoir si le paragraphe 36(1) offre au moins un recours en matière civile. Je ne suis pas sûr que ce soit le cas. Jetez un coup d'oeil à ce paragraphe.

M. McMahon: Je pense que c'est le gouvernement américain et non l'agent du Service des douanes et de l'immigration de ce pays qui serait poursuivi en cas de plainte. Nous pensons que les abus seraient rapidement corrigés si le gouvernement américain était lui-même en cause. De plus, en cas de problèmes, il y aurait des discussions au niveau politique entre le Canada et les États-Unis. Ce serait une autre façon de régler le problème.

Pour être bien honnête, vous avez relevé un problème qui soulève des questions intéressantes auxquelles nous n'avons tout simplement pas de réponse actuellement sur le plan de la jurisprudence. Comment la Charte s'appliquera-t-elle exactement? Quels sont les recours? Et quelles seront les actions possibles? Ce sont des questions que nous avons essayé d'énoncer le mieux possible, mais c'est la jurisprudence qui en décidera.

Le sénateur Grafstein: Actuellement, le ministère de la Justice est-il persuadé que le droit à la protection de la vie privée en ce qui a trait aux informations sur des citoyens canadiens est bien protégé par la Charte comme l'a indiqué la Cour suprême?

M. McMahon: Je crois que oui. Ce droit est garanti dans le projet de loi à différents endroits, comme aux articles 32 et 35.

Le sénateur Grafstein: Est-ce l'avis du ministère?

M. McMahon: Oui.

Le sénateur De Bané: Je tiens à souligner à mes collègues que nous accueillons, outre les deux éminents avocats du ministère de la Justice, deux conseillers juridiques du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Mme Caron et M. Harris.

Si vous avez quelque chose à dire sur les questions importantes soulevées par mes collègues, n'hésitez pas à le faire.

Senator Grafstein: Once we have an opinion from Justice on this matter, I will be satisfied. We will dispute the opinion if we must. I have heard the opinion and I am comfortable that we have satisfied a precondition for the approval of this bill because Justice has signed off — both on the narrow Charter issues and the broader rights of privacy issues. I do not need confirmation from other counsel.

Senator De Bané: There are only two departments in Ottawa that are allowed to have their own lawyers: Defence and Foreign Affairs. To my knowledge, they are the only two departments that have the right to have their own lawyers besides Justice. However, if you do not wish to question them, there is no problem.

The Chairman: Whose opinion do you now want?

Senator De Bané: I thought perhaps Ms Caron or Mr. Harris wanted to add to that interesting issue raised by my colleague concerning the fundamental right to privacy.

The Chairman: You are asking for a response from Ms Jacqueline Caron, Legal Counsel, Criminal Law, Privileges and Immunity Section, Department of Foreign Affairs and International Trade.

You have heard the question put by Senator De Bané. Would you reply, please?

[Translation]

Ms Jacqueline Caron, Counsel, Criminal Law, Privileges and Immunities Section, Department of Foreign Affairs and International Trade: When it comes to matters of this nature, namely whether the Charter applies or not and what recourse is available, we look to the Justice Department to supply the answers. In this instance, my colleague has provided the appropriate response and I have nothing further to add.

[English]

The Chairman: We have not heard from the witnesses representing the Department of Revenue Canada. Do you have anything to add on this point?

Mr. Stephen Barry, Counsel, Legal Services, Department of Revenue Canada: I have nothing to add. I would defer to the Human Rights Law Section of the Department of Justice, for it has a particular expertise on the subject.

Senator Di Nino: A comment was made that Senator Grafstein stumbled on to a point. Senator Grafstein does not "stumble on to points," he researches them very well.

The Chairman: I doubt that we can settle that argument here.

Senator Corbin: I wish to follow up on a matter raised by my colleague Senator Di Nino with respect to walking away from U.S. customs in a preclearance area.

It is something I had intended to raise; however, I raise this in the light of some work we did this summer on the Security and Intelligence Committee of the Senate. U.S. authorities sometimes point to Canada as being a pipeline for terrorists or terrorist elements into the United States. This bill deals with immigration

Le sénateur Grafstein: Quand nous aurons l'avis du ministère de la Justice à ce sujet, je serai satisfait. Nous contesterons cet avis s'il le faut. Il me convient de savoir que le ministère de la Justice est d'avis que le projet de loi respecte la Charte et les autres garanties prévues en ce qui concerne la protection de la vie privée. Je n'ai pas besoin de la confirmation d'autres avocats.

Le sénateur De Bané: Il y a seulement deux ministères à Ottawa qui ont leurs propres avocats, le ministère de la Défense et celui des Affaires étrangères. À ma connaissance, ce sont les deux seuls ministères qui ont le droit d'avoir leurs propres avocats à part le ministère de la Justice. Cependant, si vous ne voulez pas leur poser de questions, il n'y a pas de problème.

Le président: L'opinion de qui voulez-vous maintenant?

Le sénateur De Bané: Je me demandais si Mme Caron ou M. Harris n'aurait pas quelque chose à ajouter à propos de la question soulevée par mon collègue sur le droit fondamental à la protection de la vie privée.

Le président: Vous demandez l'avis de Mme Jacqueline Caron, conseillère juridique à la Section du droit criminel, des privilèges et immunités, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Auriez-vous l'obligeance de répondre à la question posée par le sénateur De Bané?

[Français]

Mme Jacqueline Caron, conseillère juridique, Section du droit criminel, des privilèges et immunités, Affaires étrangères et Commerce international: Je pense que lorsqu'il s'agit de questions de cet ordre, à savoir si la Charte s'applique ou non et quels sont les recours, nous demandons au ministère de la Justice de nous apporter les réponses. Dans ce cas, mon collègue a répondu correctement et je n'ai rien à ajouter.

[Traduction]

Le président: Nous n'avons pas entendu l'avis des représentants du ministère du Revenu. Avez-vous quelque chose à ajouter à ce sujet?

M. Stephen Barry, conseiller juridique, Services juridiques, ministère du Revenu: Je n'ai rien à ajouter. Je me fierais à la Section des droits de la personne du ministère de la Justice qui s'y connaît bien dans le domaine.

Le sénateur Di Nino: On a dit que le sénateur Grafstein avait relevé une question. Le sénateur Grafstein ne fait pas que relever des questions, il les étudie en profondeur.

Le président: Je doute qu'on puisse régler ce problème.

Le sénateur Corbin: J'aimerais revenir sur ce que mon collègue le sénateur Di Nino a dit sur le fait qu'on pourrait quitter la zone de précontrôle des douanes américaines.

J'avais l'intention de soulever la question, mais je le fais à la lumière des travaux que nous avons effectués cet été au sein du Comité sénatorial sur la sécurité et les services de renseignement. Les autorités américaines accusent parfois le Canada d'être un réservoir de terroristes ou d'éléments terroristes pour les États-

and a number of other things, which remain unnamed. Surely terrorism is one of them.

Were you telling Senator Di Nino earlier that if a passenger disembarks from a flight from London or Bombay or wherever, goes up to the U.S. customs and is asked questions that suggest that he is part of a terrorist conspiracy, that he may just walk away and you will put him back on the plane?

No one will nab this person? He will return scot-free to wherever he came from? The Canadian authorities will not be alerted? The Americans cannot do a thing about it; he just walks out?

Mr. Preston: If, indeed, we are talking about terrorists, you could not arbitrarily detain someone unless you had reasonable grounds to suspect that he were a terrorist. However, I can assure you that in the event that this individual was a terrorist and that there was an alert, certainly the U.S. would be very interested in him in the first instance. In that case, depending of course on the evidence the individual had, they would have reasonable grounds to detain that individual and turn him over to Canadian authorities, absolutely.

In the event that they did not know the person, or did not suspect that the person was a terrorist, they could not do so. It is a burden of proof that applies. In effect, the individual must go back through the Canadian process in any case because he has landed in Canada. Once the person goes through the Canadian process then one could, again, detain him. If the person got through the first one, and the Canadians had better information than the Americans and we knew at that point that he was a terrorist and we had evidence, they would need to go through the process in Canada.

Senator Corbin: The point is that the American and Canadian officials do not know that he is a terrorist, however, the individual senses that his identity as a terrorist could surface by too much questioning, so he walks away. The walking away part that Senator Di Nino raises is what concerns me. You simplified it by saying that he can go back to the duty-free area or he can take the next plane back. It is not that simple, is it?

Mr. Preston: No, it is not that simple. There is a distinction between someone who is intransit and a passenger of Canadian origin going through preclearance. The latter is not a terrorist. There are no grounds to suspect that he is guilty of any offence. That individual would be entitled to head back to Canada and, as I mention incidentally, if he picked up duty-free goods on the way in, he must return the goods. That is an aside.

If someone is coming through intransit, there may be reasonable grounds to suspect that that individual is a terrorist or there may not. If there are no reasonable grounds and the individual chooses to walk away, then I suppose on the basis of law that no one should be permitted to detain that individual unless they had reasonable grounds to do so.

Senator Corbin: I have just one picayune question. It is probably so simple it does not deserve to be asked. However, there is nothing in this bill to prevent an intransit passenger who has cleared U.S. customs in this facility in Canada from being

Unis. Ce projet de loi traite d'immigration et d'autres domaines qui restent à préciser. Le terrorisme est sûrement l'un d'entre eux.

Avez-vous dit au sénateur Di Nino que, si un voyageur arrivant de Londres ou de Bombay, par exemple, semble indiquer, en réponse aux questions des douaniers américains, qu'il est lié à des actions terroristes, il peut s'en aller et retourner d'où il vient en avion?

Personne ne va l'arrêter? Il va retourner simplement d'où il vient? Les autorités canadiennes ne seront pas alertées? Les Américains ne peuvent rien faire à ce sujet sauf le laisser partir?

M. Preston: On ne peut détenir arbitrairement quelqu'un sans avoir de raisons valables de présumer qu'il est terroriste. Cependant, je peux vous assurer que, s'il s'agit vraiment d'un terroriste, les Américains vont assurément s'intéresser à lui. Dans ce cas, et évidemment selon les preuves retenues contre lui, ils auraient des raisons valables de le détenir et de le rendre aux autorités canadiennes, effectivement.

Si les Américains ne connaissaient pas cette personne ou ne la soupçonnaient pas d'être un terroriste, ils ne pourraient pas le faire. C'est le fardeau de la preuve qui s'applique. De toute façon, la personne doit se plier aux règles canadiennes parce qu'elle est arrivée au Canada. On pourrait la détenir si les agents canadiens le jugent nécessaire. Même si la personne a passé la douane américaine, elle devra se soumettre au contrôle douanier du Canada. Les agents canadiens pourraient avoir plus d'informations que les Américains et pouvoir prouver qu'il s'agit d'un terroriste.

Le sénateur Corbin: Dans cet exemple, ni les autorités américaines ni les autorités canadiennes savent qu'il s'agit d'un terroriste, mais le voyageur, craignant que ses activités terroristes ne soient mises au jour par les questions posées, décide de s'en aller. Le départ du passager est ce qui m'inquiète. Vous avez simplifié les choses en disant qu'il peut retourner dans la zone franche et partir par le prochain avion. Ce n'est pas aussi simple que cela, n'est-ce pas?

M. Preston: Non. Il faut faire la différence entre le voyageur qui est en transit et le passager d'origine canadienne qui est soumis à un précontrôle. Ce dernier n'est pas un terroriste. Il n'y a aucune raison de soupçonner qu'il est coupable de quelque délit que ce soit. Cette personne pourrait retourner au Canada et, je le signale en passant, si elle a acheté des produits en franchise, elle devra les rendre.

Si une personne est en transit, il pourrait y avoir des raisons valables de soupçonner que c'est un terroriste, comme il pourrait ne pas y en avoir. S'il n'y en a pas et que la personne décide de partir, je présume que, sur le plan de la loi, personne ne pourrait la détenir, à moins d'avoir des raisons valables de le faire.

Le sénateur Corbin: J'ai une dernière petite question à poser. Elle est probablement tellement simple qu'elle ne mérite même pas d'être posée. Cependant, rien dans le projet de loi n'empêche un passager en transit qui a passé les douanes américaines au

submitted to another inspection and questioning once he reaches the U.S. Is that correct?

Mr. Preston: That is correct.

Senator De Bané: Mr. Preston, this question goes beyond this bill. Have you thought about establishing an information program to teach Canadians about their rights and where they can go to get more information or to make a grievance, et cetera? Can you tell us about that?

Mr. Preston: Yes, I would be delighted. That is an important, even essential, part of what we are trying to achieve here. We have worked very hard with our colleagues in the United States as we worked through this process. In the first instance, there will be training for U.S. officers before they go on the line in Canadian practices. The intention is to post appropriate signage, making people aware of what their rights and obligations are. The notion of rights and obligations is very important.

We have had individuals in the past who have gone through preclearance. I can assure you that we have certainly had very strong reassurances in the form of a letter from the American ambassador here that he will take a personal interest in problems that emerge at the border. We have had excellent cooperation from the embassy in investigating the circumstances that apply in the case of individuals who have a grievance. Of course, ultimately, if there is an egregious offence, the matter could be taken to court.

The objective here is to ensure that people understand their rights and obligations. They also need to understand that in going into a preclearance area, they must answer the questions truthfully. One speaks of obligations; they would be obliged to do that. Yes, part of this, and this is the detail we are working on, is that there will be a complaints procedure so that an individual who has a grievance would be able to address his concerns to someone.

I hope we have answered your question in that regard.

The Chairman: Honourable senators, I see no other senator wishing to ask questions. Accordingly, let me ask if I am correct in thinking that Senator De Bané has four amendments to propose, and those are to clauses 15, 16, 17 and 33. Is that correct?

Senator De Bané: Exactly, Mr. Chairman.

The Chairman: Let us begin our work on the clauses.

Shall the preamble stand over?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand over?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Then shall clauses 1 through 14 stand as part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Now we come to clause 15. Senator De Bané.

Senator De Bané: I should like, Mr. Chairman, to propose that Bill S-22, in clause 15, be amended by replacing line 1 on page 6 with the following:

Reporting goods

Canada d'être soumis à un autre contrôle et à un autre interrogatoire à son arrivée aux États-Unis. Est-ce exact?

M. Preston: C'est exact.

Le sénateur De Bané: Monsieur Preston, j'aimerais vous poser une question qui ne porte pas sur le projet de loi. Avez-vous pensé établir un programme d'information pour renseigner les Canadiens sur leurs droits et leur indiquer où s'adresser pour en savoir davantage ou présenter un grief, par exemple? Pouvez-vous nous parler de cela?

M. Preston: Oui, avec plaisir. C'est un élément important, et même essentiel, de ce que nous essayons de réaliser. Nous avons travaillé très fort avec nos collègues des États-Unis dans le cadre de ce processus. D'abord, les agents américains recevront une formation avant d'appliquer les règles canadiennes. On veut installer la signalisation nécessaire pour que les gens soient au courant de leurs droits et de leurs obligations. La notion des droits et obligations est très importante.

Le précontrôle n'est pas nouveau. L'ambassadeur des États-Unis nous a écrit pour nous assurer qu'il s'intéresse de près aux problèmes qui surviennent à la frontière. L'ambassade nous offre toute sa collaboration pour déterminer les circonstances entourant les plaintes déposées. En cas de délit grave, l'affaire pourrait être portée devant les tribunaux.

Il s'agit de s'assurer que les gens comprennent leurs droits et leurs obligations. Ils doivent aussi comprendre qu'ils doivent répondre aux questions qui leur sont posées dans la zone de précontrôle. Cela fait partie de leurs obligations; ils sont obligés de le faire. Nous sommes en train de mettre au point une procédure d'instruction des plaintes à laquelle pourraient recourir les personnes qui se sentent lésées.

J'espère avoir répondu à votre question à ce sujet.

Le président: Sénateurs, personne d'autre ne semble vouloir poser de question. En conséquence, j'aimerais savoir s'il est vrai que le sénateur De Bané a quatre amendements à proposer aux articles 15, 16, 17 et 33 du projet de loi. Est-ce exact?

Le sénateur De Bané: Oui, monsieur le président.

Le président: Nous allons commencer notre étude des articles.

Le préambule est-il reporté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le titre est-il reporté?

Des voix: D'accord.

Le président: En ce cas, les articles 1 à 14 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Passons maintenant à l'article 15. Sénateur De Bané.

Le sénateur De Bané: Monsieur le président, je propose que le projet de loi S-22, à l'article 15 soit modifié par substitution, à la ligne 1, page 6, de ce qui suit:

Déclaration des marchandises

15. (1) Every traveller reporting to a preclea -

The Chairman: Yes, and then it carries on.

Senator De Bané: Exactly.

The Chairman: What you have done there is to insert (1) after the clause number. That implies, does it not, a second subclause, or at least a second one? Is there a (2) in the bill that is being amended?

Ms Caron: It is in the amendment. If you carry on, you come to subclause 2.

The Chairman: All right, thank you.

All those in favour of the proposed amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Senator De Bané?

Senator De Bané: I move that Bill S-22, in clause 16, be amended by replacing, (a) line 6 on page 6 with the following:

Examination of
goods

“(2) If requested to do so by a preclear-“

(b) lines 13 to 19 on page 16 with the following:

Answers to
questions

“16. (1) If the traveller chooses to answer any question that is asked by a preclearance officer for preclearance purposes the traveller must answer truthfully.

Refusal to
answer

(2) If the traveller **refuses to** answer any question asked for preclearance purposes, the preclearance officer may order the traveller to leave the preclearance area.

Refusal to
answer not
grounds for
suspicion

(3) The refusal by a traveller to answer any question asked by a preclearance officer does not in and of itself constitute reasonable grounds for the officer to suspect that a search of the traveller is necessary for the purposes of this Act or that an offence has been committed under section 33 or 34”.

The Chairman: You have heard the proposed amendment. All those agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Contrary minded?

Senator De Bané: That Bill S-22, in clause 17, be amended by replacing line 24 on page 6 with the following:

“16 (2) and the Canadians officer is authorized.”

15.(1) En se présentant devant le contrôleur, le

Le président: Oui, et ensuite on continue avec le libellé précédent.

Le sénateur De Bané: C'est exact.

Le président: Autrement dit, vous avez inséré (1) après le numéro de l'article. Cela suppose un deuxième paragraphe à tout le moins, n'est-ce pas? Y a-t-il une disposition (2) dans le projet de loi qui est modifiée?

Mme Caron: Cela figure dans l'amendement. Si vous lisez plus loin, vous allez voir le paragraphe 2.

Le président: Très bien, merci.

Tous ceux qui sont en faveur de l'amendement proposé?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Sénateur De Bané?

Le sénateur De Bané: Je propose que le projet de loi S-22, à l'article 16, soit modifié par substitution a) à la ligne 6, page 6, de ce qui suit:

Inspection
des marchandises

«(2) Sur demande du contrôleur, le»

b) aux lignes 12 à 17, page 6, de ce qui suit:

Réponse
aux questions

«16. (1) Si le voyageur choisi de répondre aux questions que lui pose le contrôleur aux fins du précontrôle, il est tenu d'y répondre véridiquement».

Refus de
répondre

(2) S'il **refuse** de répondre aux questions, le contrôleur peut lui ordonner de quitter la zone de précontrôle.

Aucun motif
raisonnable

(3) Le seul fait que le voyageur refuse de répondre à une question du contrôleur ne constitue pas pour celui-ci un motif raisonnable de fouiller le voyageur pour l'application de la présente loi ni de soupçonner que celui-ci a commis une infraction prévue aux articles 33 ou 34.

Le président: Vous avez entendu l'amendement proposé. Tous ceux qui sont d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Contre?

Le sénateur De Bané: Que le projet de loi S-22, à l'article 17, soit modifié par substitution, à la ligne 22, page 6, de ce qui suit:

«paragraphe 16 (2). L'agent canadien est autori-»

The Chairman: Any problem with the proposed amendment?

Ms Caron: If I may, Mr. Chairman, you have taken the text of clause 17 as it stands now and you have replaced clause 16(3) in the last but one line by 16(2), because since clause 16 has been amended, what was subsection (3) is now subsection (2). That is the only change.

The Chairman: Shall the amendment be carried?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All right. Will clauses 15, 16 and 17 as amended stand as part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We have no proposed amendments for clauses 18 to 32, so I ask, shall clause 18 through clause 32 stand as part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Agreed. Now clause 33, Senator De Bané.

Senator De Bané: Final amendment. That Bill S-22, in clause 33, be amended by replacing lines 14 to 24 on page 10 with the following:

False or
Deceptive
statements

«33. (1) Every person who makes an oral or written statement to a preclearance officer with respect to the preclearance of the person or any goods for entry into the United States that the person knows to be false or deceptive or to contain information that the person knows is false or deceptive is guilty of an offence punishable on summary conviction and liable to a maximum fine of \$5,000.

No imprisonment
on default of
payment of fine

(2) Notwithstanding subsection 787 (2) of the *Criminal Code*, a term of imprisonment may not be imposed for default of payment of a fine imposed under subsection (1).

No criminal
record

(3) An offence under subsection (1) does not constitute an offence for the purposes of the *Criminal Records Act*».

Senator Grafstein: Just for the record, my colleague, Senator De Bané, did not say subsection 3. I think the record should be clear that he refers to subsections 1, 2, and 3.

Senator De Bané: Absolutely right.

Le président: Y a-t-il des problèmes relativement à l'amendement proposé?

Mme Caron: Monsieur le président, vous avez pris le texte de l'article 17 sous sa forme actuelle et vous avez substitué l'article 16(3) à l'avant-dernière ligne par l'article 16(2) car étant donné que l'article 16 a été modifié, le paragraphe (3) est maintenant devenu le paragraphe (2). C'est le seul changement.

Le président: L'amendement est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Très bien. Les articles 15, 16 et 17 ainsi modifiés sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Il n'y a pas de proposition d'amendement à l'égard des articles 18 à 32. Par conséquent, les articles 18 à 32 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: D'accord. Passons maintenant à l'article 33, sénateur De Bané.

Le sénateur De Bané: Dernier amendement. Que le projet de loi S-22, à l'article 33, soit modifié par substitution, aux lignes 13 à 24, page 10 de ce qui suit:

Déclarations
fausses ou trompeuses

«33. (1) Toute personne qui fait sciemment au contrôleur une déclaration orale ou écrite fausse ou trompeuse et qui contient des renseignements qu'il sait faux ou trompeurs en ce qui concerne son admission aux États-Unis ou le précontrôle de marchandises en vue de leur importation dans ce pays commet une infraction passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 5 000 \$».

Exclusion de
l'emprisonnement

(2) Par dérogation au paragraphe 787 (2) du Code criminel, la peine d'emprisonnement est exclue en cas de défaut de paiement de l'amende infligée au titre du paragraphe (1).

Casier judiciaire

(3) L'infraction prévue au paragraphe (1) ne constitue pas une infraction pour l'application de la *Loi sur le casier judiciaire*».

Le sénateur Grafstein: Aux fins du compte rendu, mon collègue, le sénateur De Bané, n'a pas précisé qu'il s'agissait du paragraphe 3. Je pense qu'il faudrait qu'il soit clair qu'il se réfère aux paragraphes 1, 2 et 3.

Le sénateur De Bané: Vous avez tout à fait raison.

The Chairman: I ask honourable senators if the amendment is acceptable.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 33 as amended stand as part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Then shall clauses 34 through 39 stand as part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the schedule to the bill stand as part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the preamble stand as part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title of the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I want to thank the witnesses for their help. It is a complicated matter; however, you have succeeded in educating us to some extent. Before anyone leaves, I want to correct something I said earlier. I said that Senator Carney had not been able to attend the last few meetings of this committee because of other obligations. That was as much as I knew when I spoke. Senator Carney has been hospitalized twice in the last months and has asked me, quite understandably, to correct the record. I want the senators to stay, and we will report the bill forthwith. I have called an *in camera* meeting because of the motion that Senator Lynch-Staunton proposes to move this afternoon concerning NATO and Canada's peacekeeping role. He will move that motion shortly.

I am anxious, if the motion carries, as I assume it will, that this committee go to work on it immediately. Assuming we have the motion, I will be asking for authorization to put our staff and those who will be assisting us into action immediately. This is a very important question at this time in view of what is happening in the former Yugoslavia. It will ill become us to leave Ottawa for the Easter break if we have not done everything we possibly can relative to this matter prior to our departure. That is the purpose of the *in camera* meeting. If, on the other hand, he does not move his motion tomorrow, I will be in touch with you to cancel that *in camera* meeting.

Senator Grafstein: If in fact he does it on Thursday, I believe we will retain the same arrangements. I understand your sense of emergency, and I agree with that. We should use the break period to get ourselves organized and move ourselves into hearings as quickly as possible. Otherwise, we will come out with a report that will be somewhat redundant.

Le président: Honorables sénateurs, l'amendement est-il acceptable?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 33 ainsi modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Dans ce cas, les articles 34 à 39 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: L'annexe du projet de loi est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

Le président: Le préambule est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le titre du projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi modifié?

Des voix: D'accord.

Le président: Je tiens à remercier les témoins de leur aide. Il s'agit d'une question compliquée, mais vous avez réussi à nous éclairer quelque peu. Avant que quiconque ne parte, je tiens à corriger une chose que j'ai dite tout à l'heure. J'ai dit que le sénateur Carney n'avait pu assister aux dernières séances du comité parce qu'elle avait d'autres obligations. Je n'en savais pas plus long lorsque j'ai mentionné cela. Le sénateur Carney a été hospitalisée à deux reprises au cours des derniers mois et m'a demandé, à juste titre, de corriger le compte rendu. Je demanderais aux sénateurs de rester et nous allons faire rapport du projet de loi immédiatement. J'ai convoqué une séance à huis clos en raison de la motion que le sénateur Lynch-Staunton entend présenter cet après-midi au sujet de l'OTAN et du rôle de maintien de la paix du Canada. Il présentera cette motion sous peu.

Si la motion est adoptée — et je suppose qu'elle le sera —, je voudrais que le comité commence à y travailler immédiatement. En prévision de cela, je vous demanderais l'autorisation d'y affecter immédiatement notre personnel et les personnes qui nous aideront dans nos travaux. Il s'agit d'une question importante compte tenu de ce qui se passe dans l'ex-Yougoslavie. Il serait mal vu que nous quittions Ottawa pour les vacances de Pâques sans avoir fait tout notre possible pour régler cette question avant de partir. Voilà l'objet de cette séance à huis clos. Si, par contre, le sénateur ne propose pas sa motion demain, je communiquerai avec vous pour l'annuler.

Le sénateur Grafstein: S'il la présente jeudi, je pense que nous conserverons les mêmes arrangements. Je comprends votre sentiment qu'il y a urgence, et je suis d'accord avec vous. Nous devrions tirer parti des vacances pour nous organiser et prévoir des audiences le plus rapidement possible. Autrement, nous accoucherons un rapport qui sera redondant.

The Chairman: That is a real danger. I am seconding his motion. However, as I said, the proceedings of the Senate on other matters went on and on. For all I know, they are still going on. I believe it is his intention to move it tomorrow; however, tomorrow will be a broken day in the Senate. He may not get to it until Thursday. I hope he will be able to move it before we go away because it will look bad to leave that important matter hanging until after a two-week break.

Senator Grafstein: Assuming it is not tomorrow but Thursday, could we still not meet *in camera* tomorrow in anticipation of a motion to give you de facto approval to proceed? No one on either side will disagree with you in principle.

The Chairman: That is a helpful suggestion, but I need some guidance, as does the staff, as to the dimensions of the mandate that we are given and to what we will do. For example, I have been reading the history of the former Yugoslavia during the last 10 years in a book provided to me by Senator De Bané. I assure you that it is very complicated. There is no need for the committee to go through the many moves that have taken place in the former Yugoslavia, and that is the intention of Senator Lynch-Staunton's motion. Certain things should be defined as being in our work, and certain matters should be excluded right from the beginning. That is what I wish to talk with you about, and I believe that will be helpful to our staff because they wish to get on. We want them to get on with preparations for the committee's meeting on this particular reference.

Senator Corbin: You indicated that you will be speaking to the motion. You are supporting it. Surely you and Senator Lynch-Staunton will facilitate our task by setting certain parameters, and we will take it from there.

The Chairman: Yes. However, even if we try our best, it may well be that in the Senate itself, senators may wish to address questions to the primary mover of the bill, Senator Lynch-Staunton, or perhaps to myself.

Senator De Bané: May I suggest that if you decide to have hearings, you might consider having as a witness Professor Halstead from Carleton, a former Canadian ambassador to NATO.

Senator Grafstein: Unfortunately, he is dead.

Senator De Bané: He came to our committee and made a very good analysis of NATO.

The Chairman: I am sure that we will appreciate any help you can give us with regard to potential witnesses.

Senator Grafstein: John Halstead made a very long statement with respect to NATO before the Foreign Affairs Committee, that meeting that we had on the other side, so we do have his last statement about NATO. That will be useful.

Senator Di Nino: To continue on Senator Grafstein's point, I believe we should have the meeting tomorrow, regardless. The motion should have been passed this evening. If not, it will be

Le président: C'est là le danger. Je seconde la motion. Cependant, comme je l'ai dit, les délibérations du Sénat sur d'autres questions se sont poursuivies longuement. Pour ce que j'en sais, elles se poursuivent toujours. Je crois que le sénateur a l'intention de présenter la motion demain. Cependant, demain sera une courte journée au Sénat, et il ne réussira peut-être pas à la présenter avant jeudi. J'espère qu'il pourra la présenter avant que nous partions car il serait mal vu de laisser en suspens cette question importante pendant deux semaines.

Le sénateur Grafstein: En supposant quelle ne soit pas présentée demain, mais jeudi, ne pourrions-nous pas nous réunir à huis clos demain quand même, en prévision d'une motion qui vous donnerait concrètement l'autorisation d'aller de l'avant? Personne, de quel côté que ce soit, ne sera en désaccord avec vous en principe.

Le président: C'est une suggestion utile, mais j'ai besoin de conseils, ainsi que le personnel, quant à la portée de notre mandat et de notre action. Ainsi, j'ai lu l'histoire de l'ex-Yougoslavie au cours des dix dernières années dans un livre que m'a prêté le sénateur De Bané. Je peux vous assurer que c'est très compliqué. Il n'est pas nécessaire que le comité se penche sur les nombreuses étapes qui ont marqué l'évolution de l'ex-Yougoslavie et c'est d'ailleurs l'intention de la motion du sénateur Lynch-Staunton. Il faut définir ce qui ressortira à nos travaux et certaines questions devraient être exclues dès le départ. C'est de cela dont je veux vous parler, et je pense que cela serait utile pour les membres de notre personnel car ils souhaitent s'atteler à la tâche. Nous voulons qu'ils commencent les préparatifs pour les séances du comité consacrées à cet ordre de renvoi en particulier.

Le sénateur Corbin: Vous avez dit que vous alliez prendre la parole au sujet de la motion. Vous êtes en faveur. Assurément, le sénateur Lynch-Staunton et vous-même allez faciliter notre tâche en établissant certains paramètres, et nous allons partir de là.

Le président: Oui. Cependant, même si nous essayons de faire de notre mieux, il se peut qu'au Sénat lui-même, des sénateurs veuillent poser des questions au parrain du projet de loi, le sénateur Lynch-Staunton ou à son coparrain, moi-même.

Le sénateur De Bané: Si vous décidez de tenir des audiences, puis-je vous suggérer de convoquer comme témoin le professeur Halstead, de Carleton, ancien ambassadeur du Canada à l'OTAN?

Le sénateur Grafstein: Malheureusement, il est mort.

Le sénateur De Bané: Il a comparu devant notre comité et a fait une excellente analyse de l'OTAN.

Le président: Soyez sûr que nous apprécierons toute l'aide que vous pourrez nous apporter en ce qui a trait aux témoins éventuels.

Le sénateur Grafstein: John Halstead a présenté un long exposé au sujet de l'OTAN devant le comité des affaires étrangères lors de cette réunion que nous avons eue de l'autre côté. Par conséquent, nous avons sa dernière déclaration au sujet de l'OTAN. Cela sera utile.

Le sénateur Di Nino: Pour faire suite au sénateur Grafstein, je pense que nous devrions tenir cette séance demain, peu importe ce qui se passera. La motion devrait être adoptée ce soir. Si elle ne

passed tomorrow or Thursday. I suggest that we meet and have an opportunity to express our views. I would be happy to suggest that the steering committee, in effect, take over from there, if we are not able to do that. You can do that by telephone or fax or what have you. However, I think we should still meet.

The Chairman: I ought to have mentioned this point earlier. We had the copy of the letter from the Canadian Bar Association relative to the proposed amendments to Bill S-22, the act regarding preclearance. It might be helpful, since the bill is going to the other place, that we append that at the appropriate point in the record of this committee's meeting. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Di Nino: I have one other quick point, more an observation, and I trust that it is not taken as criticism. It is very difficult to schedule meetings at 3:30 on a Tuesday afternoon. It is really the only day that we have an opportunity to engage in debate. Wednesday is a short day, and you know what happens on Thursday afternoon. The pressures are there.

The Chairman: You understand that we are on the record.

Senator Di Nino: I have no problem with that. To try to schedule a meeting without approval to meet while the Senate is sitting on Tuesday afternoon will likely be as frustrating as it was for you this afternoon, and that may be something we should revisit.

The Chairman: You will not get any objection from me. If there is nothing else, we will adjourn.

The committee adjourned.

l'est pas, elle le sera demain ou jeudi. Je propose que nous nous réunissions car cela nous donnera l'occasion d'exprimer notre point de vue. Je suggère que le comité directeur se charge de cela, si nous ne sommes pas en mesure de le faire. Vous pouvez communiquer avec nous par téléphone ou par télécopieur. Cependant, je pense que nous devrions quand même nous réunir.

Le président: J'aurais dû mentionner ce point plus tôt. Nous avons un exemplaire de la lettre de l'Association du Barreau canadien au sujet des amendements proposés au projet de loi S-22, Loi concernant le précontrôle. Étant donné que le projet de loi sera acheminé vers l'autre endroit, il serait sans doute utile de l'intégrer, au moment opportun, dans le compte rendu des délibérations du comité. Est-ce d'accord?

Des sénateurs: D'accord.

Le sénateur Di Nino: Une simple observation rapide, qui n'est pas une critique. Il est très difficile de planifier une séance à 15 h 30 le jeudi après-midi. C'est le seul jour où nous avons l'occasion de participer aux débats. Le mercredi est une courte journée, et vous savez ce qui se passe le jeudi après-midi. Il y a des contraintes.

Le président: Vous savez que vos propos sont consignés au compte rendu.

Le sénateur Di Nino: Cela ne me dérange nullement. Essayer d'organiser une séance sans avoir obtenu au préalable l'autorisation de se réunir pendant que le Sénat siège le jeudi après-midi sera sans doute aussi frustrant que cela l'a été cet après-midi. Il faudrait peut-être y repenser.

Le président: Ce n'est pas moi qui dirai le contraire. S'il n'y a rien d'autre, nous allons ajourner.

La séance est levée.

APPENDIX A

THE CANADIAN BAR ASSOCIATION

L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

The Value of
the Legal ProfessionLa valeur de la
profession juridique

March 23, 1999

Ms. Susan Gardiner
Deputy Director
United States Transboundary Division
Department of Foreign Affairs
and International Trade
125 Sussex Drive
Ottawa ON K1A 0G2

Dear Ms. Gardiner,

Re: Proposed Amendments to Bill S-22, *Preclearance Act*

We thank you for the opportunity to review and comment on proposed amendments to Bill S-22, *Preclearance Act* raised in response to the submission by the Canadian Bar Association National Citizenship and Immigration Law Section to the Senate Committee on Foreign Affairs.

At the outset, we should reiterate that it is important for the preclearance process to be governed by legislation. The proposed amendments are encouraging. They address some of the central concerns contained in the Section's submission with respect to proposed sections 16, 33 and 34.

However, the National Citizenship and Immigration Law Section remains concerned about the government's position on a number of issues which your fax does not address. Specifically, we are interested in your position in the following areas:

- Clarification of the powers exercised by a preclearance officer under section 16. Are these powers based upon a "suspicion" as currently provided in the current Bill as opposed to a "belief" based on reasonable grounds?
- If the suspicion provision remains in place, is it your intention that the officer may detain the traveller at that point or can the traveller simply withdraw from the preclearance area? Your proposed amendment may allow the traveller to avoid liability under section 34 by him or her refusing to answer a question but it does not address the larger issue of the rights of a traveller who has commenced an entry examination. At what point will the traveller be deprived

Page 2

of the right to withdraw? Surely, it cannot be at a point that a mere suspicion is formed.

- Is it your position that a United States preclearance officer will possess the power to seize and forfeit property? We would be interested in a brief rationale for this power.
- Although the intention to make a false statement is now addressed by the inclusion of "knowingly" in section 33, the Section notes that the false or deceptive statement need not be material to an offence under this section. This is inconsistent with the corresponding draft provision under the Immigration and Naturalization Act (US) which provides that the statement be "material". We would appreciate your comments as to why the Canadian provision provides a harsher standard and what policy objectives would be achieved by creating liability for a statement which is not material to the inspection process of the preclearance officer.

The Section wishes to acknowledge that this Bill will certainly be improved by implementing the changes which you have suggested. However, the above issues remain central to the formulation of a fair and balanced law. We would appreciate receiving the Department's response to these concerns.

Yours truly



Michael A. Greene
Treasurer
National Citizenship and
Immigration Law Section



Howard D. Greenberg
Former Chair
National Citizenship and
Immigration Law Section

ANNEXE A

Le 23 mars 1999

Madame Susan Gardiner
Directrice adjointe
Direction des relations transfrontalières avec les É.-U.
Ministère des Affaires étrangères et
du Commerce international

Objet : Amendements proposés au projet de loi S-22, *Loi sur le précontrôle*

Madame,

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion d'examiner et de commenter les amendements proposés au projet de loi S-22, *Loi sur le précontrôle*, à la suite du mémoire présenté par la Section de la citoyenneté et du droit de l'immigration de l'Association du Barreau canadien au Comité sénatorial des affaires étrangères.

Dès le départ, il nous faut vous rappeler qu'il est important que le processus de précontrôle soit régi par une loi. Les amendements proposés sont encourageants. Ils dissipent certaines des inquiétudes soulevées dans le mémoire de la Section à l'égard des articles 16, 33 et 34 proposés.

Toutefois, la Section demeure préoccupée de la position du gouvernement sur un certain nombre de questions dont ne traite pas votre fax. Nous voudrions en particulier connaître votre position sur les points suivants :

- La clarification des pouvoirs exercés par un contrôleur en vertu de l'article 16. Ces pouvoirs sont-ils fondés sur un « soupçon » comme c'est le cas dans le projet de loi actuel plutôt que sur une « opinion » basée sur des motifs raisonnables?
- Si la disposition relative au soupçon demeure en place, est-ce votre intention que le contrôleur puisse détenir le voyageur à ce moment-là ou le voyageur peut-il simplement se retirer de la zone de précontrôle? L'amendement que vous proposez peut permettre à un voyageur d'éviter d'être tenu responsable, en vertu de l'article 34, d'avoir refusé de répondre à une question, mais il ne traite pas de la question plus vaste des droits du voyageur qui a commencé à subir un examen à son entrée dans le pays. À quel moment le voyageur sera-t-il privé de son droit de se retirer? Cela ne peut certainement pas être au moment où quelqu'un a un simple soupçon.

- Êtes-vous d'avis qu'un contrôleur américain aura le pouvoir de saisir et de confisquer des biens? Nous aimerions que vous nous expliquiez brièvement pourquoi il lui faudrait disposer de ce pouvoir.
- L'inclusion de « sciemment » (« knowingly ») à l'article 33 permet maintenant de tenir compte de l'intention de faire une fausse déclaration, mais la Section note que la fausse déclaration ou la déclaration trompeuse n'a pas à jouer un rôle « déterminant » dans une infraction en vertu de cet article. Il s'agit là d'une incohérence par rapport la disposition correspondante proposée dans l'*Immigration and Naturalization Act* des É.-U. qui prévoit que la déclaration doit jouer un rôle « déterminant ». Nous aimerions que vous nous expliquiez pourquoi la disposition canadienne devrait être plus stricte et quels objectifs seraient poursuivis par la sanction d'une déclaration qui ne joue pas un rôle déterminant dans le processus d'inspection du contrôleur.

La Section souhaite souligner que ce projet de loi sera certainement amélioré par les changements que vous avez proposés. Toutefois, il est essentiel de régler les problèmes susmentionnés de manière à adopter une loi juste et équilibrée. Nous vous saurions gré de bien vouloir nous faire part de l'opinion du Ministère à l'égard de ces problèmes.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de nos meilleurs sentiments.

Michael A. Greene
Trésorier
Section de la citoyenneté et
du droit de l'immigration

Howard D. Greenberg
Ancien président
Section de la citoyenneté et
du droit de l'immigration



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-35

From the Department of Finance:

Pat Saroli, Senior Economist, Trade Remedies and General
Trade Relations.

For Bill S-22

From the Department Foreign Affairs and International Trade:

David Preston, Director, U.S. Transboundary Division;

Susan Gardiner, Deputy Director, U.S. Transboundary Division;

David Harris, Legal Counsel, Justice Legal Services Division;

Jacqueline Caron, Legal Counsel, Criminal Law, Privileges
and Immunities Section.

From the Department of Justice Canada:

Lucie Angers, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Tom McMahon, Counsel.

From the Department of Revenue Canada:

Stephen Barry, Counsel, Legal Services.

From the Department of Citizenship and Immigration Canada:

David Dunbar, Counsel, Legal Services.

Sur le projet de loi C-35

Du ministère des Finances:

Pat Saroli, économiste principal, Recours commerciaux et
relations économiques générales.

Sur le projet de loi S-22

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

David Preston, directeur, Direction des relations transfronta-
lières avec les États-Unis;

Susan Gardiner, directeur adjoint, Direction des relations
transfrontalières avec les États-Unis;

David Harris, conseiller juridique, Direction des services
juridiques;

Jacqueline Caron, conseillère juridique, Section du droit
criminel, des privilèges et immunités.

Du ministère de la Justice du Canada:

Lucie Angers, conseillère juridique, Section de la politique en
matière de droit pénal;

Tom McMahon, conseiller juridique.

Du ministère du Revenu Canada:

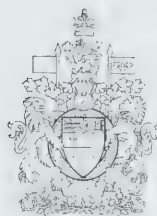
Stephen Barry, conseiller juridique.

Du ministère de la Citoyenneté Immigration Canada:

David Dunbar, conseiller juridique, Services juridiques.

CAL
VC 23
-F71

Gouvernement
Publié



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Wednesday, April 14, 1999

Le mercredi 14 avril 1999

Issue No. 33

Fascicule n° 33

First meeting on:
The ramifications to Canada:

Première réunion concernant:
Les ramifications pour le Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic;
and
2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque;
et
2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Losier-Cool
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
Corbin	(or Kinsella)
De Bané, P.C.	Robertson
Di Nino	Stollery
Grafstein	Whelan, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Robertson substituted for that of the Honourable Senator Doody (*April 14, 1999*).

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Robichaud (*April 14, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Losier-Cool
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
Corbin	(ou Kinsella)
De Bané, c.p.	Robertson
Di Nino	Stollery
Grafstein	Whelan, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Robertson est substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (*le 14 avril 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud (*le 14 avril 1999*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of March 23, 1999:

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Carstairs:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

That the Committee hear, amongst others, the Minister of Foreign Affairs, Minister of National Defence and the Chief of Defence Staff;

That the Committee have the power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee have the power to permit coverage by electronic media of its public proceedings; and

That the Committee submit its final report no later than October 29, 1999.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du 23 mars 1999:

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Carstairs,

Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à examiner pour en faire rapport les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Que le comité entende, entre autres témoins, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Défense nationale et le chef d'état-major de la Défense;

Que le comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les congés du Sénat;

Que le comité soit autorisé à permettre la diffusion électronique de ses délibérations publiques; et

Que le comité dépose son rapport final au plus tard le 29 octobre 1999.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 14, 1999

(45)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:20 p.m., this day, in Room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee presents: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Carney, P.C., Corbin, Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Robertson, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (11).

Other senators present: The Honourable Senators Kenny, Kinsella, Meighen, Prud'homme, P.C. and Roche (5).

In attendance: Peter Berg, David Goetz, Wolfgang Koerner and Jack Stilborn from the Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

From Carleton University:

Professor David Long, School of International Affairs.

Pursuant of the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday March 23, 1999, the committee proceeded to examine and report upon the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

At 4:15 p.m., the committee sits in public.

Professor Lang made a statement and answered questions.

At 5:20 p.m., the committee continues *in camera*.

It was agreed, — That the two questions proposed by the Honourable Senator Carney be added to the list presented by the chairman and that the chairman be authorized to submit this list, confidentially or not, to whoever he feels should have them in order to facilitate the work of the committee.

It was agreed, — That the draft budget in the total amount of \$184,460 be adopted and that money for a fact-finding mission to Washington and New York be added to it.

It was agreed, — To leave the decision of televising the proceeding of the committee to the steering committee.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 14 avril 1999

(45)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à huis clos aujourd'hui à 15 h 20, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Carney, c.p., Corbin, Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Robertson, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (11).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Kenny, Kinsella, Meighen, Prud'homme, c.p. et Roche (5).

Également présents: Peter Berg, David Goetz, Wolfgang Koerner et Jack Stilborn, de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

De l'Université Carleton:

M. David Long, professeur, École des affaires internationales.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 23 mars 1999, le comité entreprend d'examiner, pour en faire rapport, les répercussions pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, la fin de la guerre froide et l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

À 16 h 15, le comité poursuit ses travaux en public.

M. Lang fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 20, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Il est convenu — D'ajouter les deux questions proposées par l'honorable sénateur Carney à la liste soumise par le président et d'autoriser le président à remettre cette liste, de façon confidentielle ou non, à tous ceux qui, selon lui, devraient l'avoir pour faciliter le travail du comité.

Il est convenu — D'adopter l'ébauche du budget au montant total de 184 460 \$ et d'y ajouter des fonds pour une mission d'information à Washington et à New York.

Il est convenu — De laisser au comité de direction le soin de décider de téléviser les travaux du comité.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 17 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 14, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:15 p.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order. This afternoon, we begin our work on a recent reference from the Senate with regard to Canada's role in NATO and Canada's participation in peacekeeping operations.

To introduce us to the topic, we have as a witness Dr. David Long. Dr. Long is a professor at Carleton University. He teaches international theory, the history of political thought, European politics and gender and international relations. He has published articles in the *Review of International Studies*, *Millennium: Journal of International Study*, *Journal of European Integration* and *International Journal*.

He is the author of *Towards a New Liberal Internationalism: The International Theory of J.A. Hobson*.

I have a list of the many learned articles that he has produced. However, given the hour of the day, I shall not read it. The list is available to any senator who wishes to have a copy.

We have asked Dr. Long to provide us with an overture to our work on our present reference. We realize that since this is the beginning, we may not have a full understanding of all the terminology. However, we have to start somewhere. I am told that Dr. Long will be most helpful to us.

I ask Dr. Long to proceed.

Professor David Long, School of International Affairs, Carleton University: Thank you for inviting me, Mr. Chairman. It is an honour to come to speak to you today.

I was asked to provide an overview of NATO. I must admit that I am somewhat nervous about speaking about NATO here. My first reaction was to wonder what a 30-something university professor could tell senators about what some people would argue is an out-of-date institution that is looking for a role, and also what an overview of such a long-standing feature of Canadian foreign and defence policy means. NATO is 50 years old this year, as I am sure you know.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 14 avril 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 15 pour examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Mesdames et messieurs les sénateurs, je déclare la séance ouverte. Nous commençons aujourd'hui les travaux prévus dans un renvoi qui nous vient du Sénat.

Pour nous présenter le sujet, nous entendrons M. David Long, professeur à l'université Carleton. Il enseigne la théorie internationale, l'histoire de la pensée politique, la politique européenne, les questions hommes-femmes et les relations internationales. Il a publié des articles dans les publications suivantes: *Review of International Studies*, *Millennium: Journal of International Study*, *Journal of European Integration* et *International Journal*.

Il est l'auteur de *Towards a New Liberal Internationalism: The International Theory of J.A. Hobson*.

J'ai la liste des nombreux articles savants qu'il a rédigés. Vu l'heure avancée, toutefois, je ne vais pas en faire l'énumération. La liste est à la disposition de tout sénateur qui souhaite la consulter.

Nous avons demandé à M. Long de donner le coup d'envoi à nos travaux. Comme nous en sommes aux débuts, il se peut que nous ne connaissions pas toute la terminologie. Mais comme il faut commencer quelque part, on me dit que M. Long est tout désigné pour nous aider.

Je vais maintenant lui céder la parole.

M. David Long, professeur, École des affaires internationales, Université Carleton: Je vous remercie de m'avoir invité, monsieur le président. C'est un honneur pour moi de prendre la parole devant vous aujourd'hui.

On m'a demandé de vous tracer un aperçu général de l'OTAN. Je dois vous avouer ma nervosité. Ma première réaction a été de me demander ce qu'un professeur d'université dans la trentaine pourrait bien dire à des sénateurs sur ce que d'aucuns considèrent être une institution périmée à la recherche d'une vocation: je me suis aussi demandé que signifie un aperçu d'une caractéristique de si longue date de la politique étrangère et de défense du Canada. L'OTAN fête son cinquantième anniversaire cette année, comme vous le savez sans doute.

I decided to give a broad look at how the alliance has changed over the last 10 years. I will highlight a number of themes that are key to understanding where NATO is today.

I wish to state a caveat before I begin. I am not the person to ask about troop levels or military operational matters. I will not speak too much about Kosovo, but I will not be able to avoid the topic altogether.

Over the last 10 years, NATO has transformed itself from being simply a collective defence organization of the Western democracies and an institutional identification of the west's posture of nuclear and conventional deterrence. It has changed into a European security organization with a wide range of functions, responsibilities and activities.

The changes in NATO are a product of its response to changes in European and international security heralded by the Cold War. However, the changes have not been altogether uncontroversial in terms of the internal politics of NATO. That is to say, should it stay as a straightforward collective defence organization, or should it become an organization for pan-European security, or can it do both? Should it enlarge to admit new members or should it only diversify and deepen its relations with non-NATO countries, or should it do both?

Other controversial elements relate to the external politics of NATO's place in the so-called European security architecture. Is NATO the right organization to take on wider security issues and the broader security agenda therein?

Answers to any of these questions are hard to provide because the changes are still in progress and the "new NATO", as it is being called, has yet to be tested. With its role in implementing the Dayton Accords, with enlargement to the Czech Republic, Hungary and Poland, and particularly with the crisis in Kosovo, it is only now that the new NATO is genuinely being tested.

NATO business during the Cold War focused on deterring a Soviet attack and preparing for defence in the event of an attack, as was outlined under Article V of the Washington Treaty establishing the alliance. As it turned out, NATO was never called to perform its collective defence function. An attack never took place. It sat and waited.

A critical analysis could even go further. It is unclear, it might be suggested, whether NATO itself deterred a Soviet attack at all. When you deter something, it does not happen. If it does not happen, then you cannot know if it was not going to happen anyway, if you see what I mean.

Another reason why you cannot be sure whether NATO was the effective organization in deterrence is that it is pretty clear that the nuclear stand-off between the Soviet Union and the U.S. was the key issue.

It might even be claimed, and I have heard this said in some European fora, that Cold War NATO is rather akin to the Soviet-era Economic Central Planning Agency, GOSPLAN. It may sound like an odd comparison, but the suggestion is that it is

J'ai décidé de vous présenter un aperçu général de l'évolution de l'Alliance au cours des dix dernières années. Je vais mettre en relief un certain nombre de thèmes déterminants pour bien comprendre la nature de l'Alliance aujourd'hui.

J'aimerais tout d'abord faire une réserve. Ce n'est pas à moi qu'il faut s'adresser pour connaître l'ampleur des troupes ou pour poser des questions opérationnelles militaires. Je ne parlerai pas beaucoup du Kosovo, mais je n'éluderai pas la question non plus.

Au cours des 10 dernières années, l'OTAN s'est transformée. Naguère organisation de défense collective des démocraties occidentales et incarnation institutionnelle de la position de l'Occident en matière de dissuasion nucléaire et classique, elle est aujourd'hui une organisation de sécurité européenne multifonctionnelle.

La transformation de l'OTAN est le résultat de son adaptation aux changements qu'a connus la sécurité européenne internationale occasionnés par la guerre froide. Toutefois, ces changements n'ont pas manqué de créer la controverse au sein de l'organisation. Ainsi, on s'est demandé si elle devait rester une simple organisation de défense collective ou une organisation de sécurité paneuropéenne, ou les deux. Devait-elle s'ouvrir à de nouveaux membres ou seulement se diversifier et approfondir ses liens avec des pays extérieurs à l'OTAN, ou les deux?

D'autres questions controversées portent sur la place de l'OTAN dans ce que l'on appelle l'architecture de sécurité européenne. L'OTAN est-elle l'organisation appropriée pour s'occuper des grandes questions de sécurité?

Il est difficile de répondre parce que la transformation se poursuit toujours et que la nouvelle OTAN, comme on l'appelle, doit encore faire ses preuves. Vu son rôle dans l'application des accords de Dayton, l'admission de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne, et surtout vu la crise du Kosovo, ce n'est que maintenant que la nouvelle OTAN est véritablement appelée à faire ses preuves.

La mission de l'OTAN pendant la guerre froide consistait surtout à dissuader les Soviétiques d'attaquer et à se préparer à se défendre dans l'éventualité d'une attaque, comme le stipule l'article V du Traité de Washington qui a créé l'Alliance. Il se trouve que l'OTAN n'a jamais eu à s'acquitter de sa mission de défense collective. Il n'y a jamais eu d'attaque. Elle a attendu.

L'analyse critique pourrait être plus poussée. On ignore en effet si l'OTAN elle-même a dissuadé l'Union soviétique d'attaquer. Si la dissuasion est efficace, rien ne se produit; si rien ne se produit, il est impossible de savoir si rien ne se serait produit de toute façon, si vous me comprenez.

Une autre raison pour laquelle on ne peut pas être certain si l'OTAN a réussi dans son action de dissuasion, c'est qu'il est assez clair que la parité nucléaire entre l'Union soviétique et les États-Unis était l'élément déterminant.

On peut même affirmer, comme certains l'ont dit dans certaines institutions européennes, que l'OTAN de la guerre froide ressemble un peu au comité de planification de l'état de l'époque soviétique, le GOSPLAN. La comparaison peut sembler curieuse,

a very nice idea in theory but that it did not do anything in practice.

Yet, at the end of the Cold War, there was a celebration because of the transitions, but also because NATO has been viewed, and is still viewed by many, as a highly successful military alliance. It won the Cold War.

Having won, however, in the immediate post-Cold War era in the early 1990s, there was a good deal of questioning of the continued relevance of NATO, although arguably more among academics and pundits than policy-makers. With the disappearance of the Soviet threat, for some, NATO appeared redundant. Many proposed instead the augmentation of the Conference on Security and Cooperation in Europe as a pan-European security organization. Others trumpeted the prospects for a rejuvenated European security and defence identity that would rival NATO within Europe in a transformed Western European Union.

Still others considered that the changed nature and security in Europe meant that international organizations not traditionally concerned with security, such as the European Union and the Council of Europe, would be more appropriate venues for dealing with the new dimensions of security in Europe, *inter alia*, domestic economic and political transition, migration and refugee flows, ethnic and cultural conflicts, transnational crime, et cetera.

Still others suggested the need for interlocking institutions with a division of labour and relationships of authorization and implementation among them, with the UN and OSCE at the top legitimizing and authorizing, and with NATO and other organizations implementing decisions.

There were certainly changes in the European security architecture, including the Paris Charter of the CSCE declaring the end of the Cold War and various other developments, such as the Petersburg tasks by the Western European Union and the European Union's Maastricht Treaty formulating a common foreign and security policy. For its part, NATO modified its strategic concept, the key way it defines what it is supposed to be doing, to reflect the new, less immediately threatening European environment. It innovated new institutions and arrangements, such as the North Atlantic Cooperation Council and the Partnership for Peace.

However, I would argue that only NATO has emerged from the conflict in the Balkans with its reputation reasonably intact up to this point, and this has restored NATO's place at the centre of European security. The Europeans and their institutions underestimated the difficulties they might encounter in Croatia and Bosnia and thoroughly botched their attempts at settlement. Similarly, the UN was left with egg on its face as the Bosnian Serbs ran rings around UNPROFOR peacekeepers and other monitors. With its role in the embargo on Yugoslavia and Operation Deny Flight over Bosnia, and then the airstrikes against

mais ce que l'on veut dire c'est que c'est une excellente idée en théorie mais que dans la réalité elle n'a rien accompli.

Pourtant, à la fin de la guerre froide, il y a eu des réjouissances à cause des transitions, mais aussi parce que l'OTAN était perçue et l'est encore aujourd'hui par beaucoup, comme une alliance militaire qui a réussi de façon éclatante: elle a gagné la guerre froide.

La victoire acquise, cependant, au cours de l'époque qui a immédiatement suivi la guerre froide, au début des années 90, on s'est posé beaucoup de questions sur la pertinence de l'OTAN, surtout parmi les universitaires et les commentateurs, cependant, plutôt que parmi les décideurs. Avec la disparition de la menace soviétique, certains considéraient l'OTAN comme inutile. Beaucoup ont plutôt proposé de renforcer la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe pour en faire une organisation de sécurité paneuropéenne. D'autres ont claironné les perspectives d'une identité européenne de sécurité et de défense renouvelée qui surpasserait l'OTAN au sein de l'Europe dans une union de l'Europe occidentale transformée.

D'autres encore estimaient que la nouvelle nature et la nouvelle sécurité en Europe signifiaient que les organisations internationales qui ne s'occupaient pas normalement de la sécurité, comme l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, seraient des cadres plus appropriés pour s'occuper des nouvelles dimensions de la sécurité en Europe, notamment la transition économique et politique intérieure, les migrations et les mouvements des réfugiés, les conflits ethniques et culturels, la criminalité transnationale, et cetera.

D'autres encore ont laissé entendre qu'il fallait des institutions imbriquées les unes dans les autres et répartir entre elles les tâches, les relations, les pouvoirs et la mise en oeuvre, l'ONU et l'OSCE étant les organes de légitimation et d'autorisation, l'OTAN et les autres organisations étant chargées de la mise en oeuvre des décisions.

Il est à coup sûr survenu des changements dans l'architecture de sécurité européenne. Je pense à la Charte de Paris de la CSCE qui a proclamé la fin de la guerre froide et à divers autres éléments, comme le Programme de Saint-Petersbourg, adopté par l'Union de l'Europe occidentale, ainsi que le Traité de Maastricht de l'Union européenne, qui a formulé la politique étrangère et de sécurité commune. Pour sa part, l'OTAN a modifié son concept stratégique, l'énoncé de ce qu'elle est censée faire, en fonction d'un nouvel environnement européen, moins menaçant à court terme. Elle a créé de nouvelles institutions et de nouveaux arrangements, comme le Conseil de coopération nord-atlantique et le Partenariat pour la paix.

Toutefois, je dirais que seule l'OTAN est sortie du conflit des Balkans avec sa réputation relativement intacte jusqu'à présent, et cela a restauré la place de l'OTAN au centre de la sécurité européenne. Les Européens et leurs institutions ont sous-estimé les difficultés qu'ils pouvaient rencontrer en Croatie et en Bosnie et ont carrément bousillé les tentatives de règlement. De même, l'ONU s'est couverte de ridicule quand les Serbes de Bosnie se sont moqués des casques bleus de l'UNPROFOR et d'autres observateurs. Par sa participation à l'embargo sur la Yougoslavie et à l'opération Deny Flight au-dessus de la Bosnie, puis aux

Bosnian Serb targets and, subsequently, its role in the implementation of the military aspects of the Dayton Accords, NATO restored its reputation as the only credible security organization for Europe.

Another reason for the continued salience of NATO is that while the objective view from the west is that there is little direct immediate threat from the east, the subjective interpretations of former Warsaw Pact countries are otherwise. This has led to a continuous and vehement request for accession to NATO on the part of Central and Eastern European countries. This has been crowned recently by the accession of Hungary, the Czech Republic and Poland.

How has NATO adapted to its new roles? After all, as a collective defence organization, it was not well suited to the changed security environment of Europe where there are fewer clear enemies, the threats are real but diffuse, such as nuclear proliferation and migration, and where cooperation was needed more than deterrence. NATO rose to this challenge by redefining itself and, in particular, giving itself new roles while maintaining its core function of preserving the security of its members. In so doing, I would argue that it is Article 4 of the Washington Treaty dealing with consultations about security concerns that is emphasized, rather than Article 5, which is the collective defence provision.

There is a change in the way Article 4 is read, in that it has been disassociated from its Cold War association as a trigger for Article 5 measures, namely, that consultations then were to be about collective defence. Subsequently, Article 4 now rests on its own.

Such changes are not merely aggrandizement on the part of NATO. Rather, NATO's coherence and its status as an operational international organization for the hard end of security is vitally important given that in European and global terms this is something in extremely short supply.

I will now talk about the character of the new NATO. Because the threats to European security are currently multifarious and diffuse, NATO's adaptation has taken a number of different forms. There has been a reorganization of the military structure away from that required for an immediate attack in Central Europe towards more flexibility. There is the Rapid Reaction Corps (a small, rapidly deployable force in Albania at present). The new Command Structure is being simplified and has been made more flexible. There are also the Combined Joint Task Forces, which are multinational, multiservice formations intended both to improve NATO operational response to crises and to also allow for the development of the European Security and Defence Identity within NATO. I will return to that. These formations reflect the fact that the Europeans are developing their own security identity, but within NATO.

NATO's new roles emerged from the rethinking of its strategic concept in Rome, in 1991, in terms of providing the basis for a secure European environment. This new role would serve as the transatlantic forum for discussions on security issues and issues of

frappes aériennes contre les effectifs serbo-bosniaques et, par la suite, à la mise en œuvre des aspects militaires des accords de Dayton, l'OTAN a restauré sa réputation comme la seule organisation de sécurité crédible en Europe.

L'autre facteur qui explique la pertinence de l'OTAN aujourd'hui, c'est que même si l'opinion objective de l'Occident est qu'il n'y a pas de menace immédiate directe en provenance de l'Est, les pays de l'ex-Pacte de Varsovie sont d'un autre avis. C'est pourquoi les pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale continuent de réclamer vigoureusement d'être admis à l'OTAN. Cela a abouti récemment à l'entrée de la Hongrie, de la République tchèque et de la Pologne.

Comment l'OTAN s'est-elle adaptée à ses nouveaux rôles? Après tout, en tant qu'organisation de défense collective, elle n'était pas bien adaptée au nouvel environnement de sécurité de l'Europe, où il y avait moins d'ennemis évidents, où les menaces sont réelles mais diffuses, comme la prolifération nucléaire et la migration, et où la coopération était plus nécessaire que la dissuasion. L'OTAN a relevé le défi en se redéfinissant et, en particulier, en s'attribuant de nouveaux rôles tout en maintenant sa vocation première, qui est de garantir la sécurité de ses membres. Ce faisant, je dirais que l'on met l'accent sur l'article 4 du Traité de Washington, où il est question de consultations sur les questions de sécurité, plutôt que sur l'article 5, qui porte sur la défense collective.

On interprète également différemment l'article 4. En effet, il a été découplé de la guerre froide et n'est plus le préalable pour prendre des mesures en vertu de l'article 5, à savoir que les consultations devaient porter sur la défense collective. L'article 4 existe donc de façon indépendante.

Il ne s'agit pas ici uniquement d'enflure de la part de l'OTAN. Au contraire, la cohérence de l'OTAN et son statut d'organisation internationale opérationnelle comme bras armé sont d'une importance vitale étant donné que sur la scène européenne et mondiale, cela est en fait une denrée rare.

Je vais maintenant parler du caractère de la nouvelle OTAN. Puisque les menaces pour la sécurité européenne sont actuellement multiples et diffuses, l'adaptation de l'OTAN a pris diverses formes. Sa structure militaire a été réorganisée: elle ne correspond plus à ce qui était nécessaire en cas d'attaque immédiate en Europe centrale et privilégie la flexibilité. Il existe un Corps de réaction rapide (une petite force déployable rapidement en Albanie actuellement). La nouvelle structure de commandement est simplifiée et est plus souple. Il y a également des forces opérationnelles combinées/interalliées, qui sont des formations multinationales et multiservices destinées à améliorer la réaction opérationnelle de l'OTAN aux crises et à permettre le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'organisation. Je vais y revenir. Ces formations reflètent le fait que les Européens se dotent de leur propre identité de sécurité, mais au sein de l'OTAN.

Les nouveaux rôles de l'OTAN sont issus de la révision de son concept stratégique à Rome en 1991 dans le but de jeter les bases à un environnement européen sûr. Ce devait être là le nouveau cadre transatlantique de discussions sur les questions de sécurité et

common concern, to deter and defend against aggression and to preserve the strategic balance in Europe.

In the new security environment, then, NATO pursues the security goals of its members through political as well as military means and specifically through dialogue and cooperation as well as crisis management, conflict prevention and peacekeeping.

Dialogue and cooperation have been manifested in NATO's extended forum, the North Atlantic Cooperation Council, formed in 1991, and since 1997 has been called the Euro-Atlantic Partnership Council.

The Euro-Atlantic Partnership Council is a forum for political and security-related matters such as defence planning, civil-military affairs and so on. This organization was initially a grouping of NATO members and some members from the former Warsaw Pact. It is now a pan-European organization that includes pretty much all of the European countries with the exception of Yugoslavia, Ireland, and some smaller states such as Andorra and the Holy See.

The EAPC is the forum for political and security-related discussion. It meets on a regular basis. The EAPC will be meeting at the summit in Washington later this month.

This dialogue and cooperation was augmented by the Partnership for Peace (PfP) initiative in 1994, which entailed concrete military to military cooperation between NATO and partners in the context of a series of PfP partnerships for peace agreements. While each PfP agreement can differ given the varied interests and capabilities of partners, among other things PfP has allowed the improved coordination of NATO and PfP in peacekeeping. For example, while a partner such as Romania is not a member of NATO, it, along with others, has been allowed to engage in joint exercises and in peacekeeping.

PfP also created security consultation akin to Article 4 of the Washington Treaty for Partners. The issue of the differences between NATO membership obligations and obligations to partners in terms of consultations is interesting. Maybe we can talk about that later.

Finally, dialogue and cooperation are capped by the accession of new members into the alliance from among the new democracies of Central and Eastern Europe. Along with the decision to admit Hungary, Poland and the Czech Republic at the Madrid Summit in 1997, NATO signed a founding act with Russia sustaining a Permanent Joint Council primarily in order to assuage the Russians about NATO enlargement and to calm fears of a Russian backlash.

In addition, a NATO-Ukrainian Commission has been established. The difficulties of enlargement have lessened somewhat now that the first entrants have been accepted. This was a very controversial issue. However, now that there are actually three countries coming in, these tensions have been arguably reduced.

d'intérêt commun dans le but de dissuader les agressions et de les combattre et de maintenir l'équilibre stratégique de l'Europe.

Dans le nouvel environnement de sécurité, l'OTAN poursuit les objectifs de sécurité de ses membres par des moyens politiques de même que militaires et en particulier par le dialogue et la coopération ainsi que par la gestion des crises, la prévention des conflits et le maintien de la paix.

Le dialogue et la coopération se sont exprimés dans le cadre élargi de l'OTAN, le Conseil de coopération nord-atlantique, créé en 1991, qui porte depuis 1997 le nom de Conseil de partenariat Euro-Atlantique.

Le Conseil de partenariat Euro-Atlantique est le cadre de discussion des questions politiques et de sécurité comme les plans de défense, les affaires civiles et militaires, et cetera. À l'origine, il s'agissait du regroupement de membres de l'OTAN et de certains membres de l'ex-pacte de Varsovie. Il s'agit actuellement d'une organisation paneuropéenne qui regroupe la quasi-totalité des pays d'Europe, à l'exception de la Yougoslavie, de l'Irlande et d'autres petits États comme Andorre et le Saint-Siège.

Le CPEA est le cadre de discussion des questions politiques et de sécurité. Il se réunit à intervalles réguliers. Il tiendra une rencontre au sommet à Washington à la fin du mois.

Le dialogue et la coopération ont été accentués par la création du Partenariat pour la paix en 1994, qui a amené une coopération concrète de militaire à militaire entre l'OTAN et des partenaires dans le cadre d'une série d'accords de partenariat pour la paix. Chaque accord de partenariat varie en fonction des intérêts et des capacités des partenaires, et le partenariat a permis d'améliorer la coordination entre l'OTAN et le partenariat, dans le domaine du maintien de la paix. Par exemple, même si un partenaire comme la Roumanie ne fait pas partie de l'OTAN, ce pays, et d'autres, ont été autorisés à participer à des exercices interalliés et à des opérations de maintien de la paix.

Le Partenariat pour la paix a également créé des consultations en matière de sécurité semblables à celles prévues par l'article 4 du Traité de Washington. Les différences qui existent entre les obligations des membres de l'OTAN et les obligations envers les partenaires en matière de consultation sont un aspect intéressant. Nous pourrions peut-être en parler plus tard.

Enfin, le dialogue et la coopération se voient renforcés par l'accession de nouveaux membres à l'Alliance parmi les nouvelles démocraties de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est. En plus de sa décision d'approuver l'adhésion de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque lors du Sommet de Madrid en 1997, l'OTAN a signé un texte fondateur avec la Russie pour soutenir la création d'un conseil mixte permanent principalement afin d'apaiser les Russes au sujet de l'élargissement de l'OTAN et pour dissiper les craintes d'un mouvement de ressac de la part des Russes.

De plus, une Commission OTAN-Ukraine a été mise sur pied. Maintenant que les premiers adhérents ont été acceptés, les difficultés posées par l'élargissement de l'OTAN se sont quelque peu atténuées. Il s'agissait d'une question très controversée. Cependant, avec l'adhésion des trois pays en question, ces tensions ont diminué.

However, the basic problems or the questions are still there. There are still the costs, financial and otherwise, to the alliance of expansion; the costs to the new members of joining the alliance in terms of raising their military and operational standards to those of NATO; the dilution of NATO collective defence commitments — and I am throwing this out as a suggestion of what might happen as the alliance expands — and the creation of new divisions in Europe, now that Poland, Hungary and the Czech Republic are in and other countries are out. Finally, NATO continues to be an aggravation to relations with Russia.

Cooperation and security are also hopefully enhanced by the development of a European Security Defence Identity within NATO. Agreed on in 1994, within NATO, this entails the concept of separable but not separate forces and it will rest particularly on the Combined Joint Task Force that I discussed earlier. These could be potentially used for Western European Union operations or, in other words, the European states engaging in peacekeeping or crisis management without U.S. involvement.

Having said that, consent has been rather difficult to get and is intended to be one of the subjects raised at the upcoming summit. However, it is an important move forward in the relationship insofar as it supersedes calls from certain European quarters for a European Security Defence Identity outside NATO.

However, as I said, implementation has been difficult. There are a whole series of questions about how to implement separable but not separate forces and how certain NATO countries would engage in peacekeeping while others did not, how you use what assets from NATO and so on. For Canada, one of the interesting things about the CGTFs being used for the WEU is that if the Europeans decide to do something, they leave us out unless we have a mechanism for being in because we are not part of the WEU.

In addition, in Canada we have a serious concern about “blocism” within NATO. As you build the European pillar, maybe you are reinforcing the notion of a NATO of two blocs, European and North American.

In 1992, NATO agreed to do peacekeeping. This is where I will turn from cooperation and dialogue per se to peacekeeping and crisis management. In 1992, NATO agreed to do peacekeeping if requested to do so by the UN or OSCE.

In that context, NATO secured the no-fly zone over Bosnia, enforced the embargo of Yugoslavia and conducted air strikes in support of the safe havens in Bosnia.

NATO and a number of partner forces have participated in IFOR and SFOR. By my calculations, there are four countries that are neither NATO nor Partnership for Peace countries that are in

Cependant, les problèmes fondamentaux demeurent. Il y a toujours les coûts, financiers et autres, de l'élargissement que doit assumer l'Alliance; les coûts pour les nouveaux membres d'adhérer à l'Alliance pour ce qui est de relever leurs normes militaires et opérationnelles afin qu'elles soient conformes à celles de l'OTAN; la dilution des engagements de défense collective de l'OTAN — ce qui pourrait se produire si l'Alliance s'agrandit — et la création de nouvelles divisions en Europe maintenant que la Pologne, la Hongrie et la République tchèque en font partie contrairement à d'autres pays. Enfin, l'OTAN continue d'être une source de tension avec la Russie.

On espère également que la coopération et la sécurité se verront améliorées grâce à la formation d'une identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'OTAN. Cette initiative, approuvée par l'OTAN en 1994, comporte la notion de forces séparables mais non séparées et relèvera en particulier des Forces interalliées ou combinées dont j'ai parlé plus tôt. Ces forces pourraient être utilisées pour les activités de l'Union de l'Europe occidentale ou, en d'autres mots, les États européens qui s'occupent de maintien de la paix ou de gestion de crise sans la participation des États-Unis.

Cela dit, le consentement pour cette initiative a été assez difficile à obtenir et sera l'une des questions soulevées au prochain sommet. Cependant, il s'agit d'un important pas en avant étant donné qu'il supplante les appels provenant de certains milieux européens en faveur d'une identité européenne de sécurité et de défense à l'extérieur de l'OTAN.

Cependant, comme je l'ai dit, la mise en oeuvre a été difficile. Car la mise en oeuvre de forces séparables mais non séparées soulève toute une série de questions, de même que la façon dont certains pays de l'OTAN plutôt que d'autres participeraient au maintien de la paix, et la façon dont on utilise les actifs de l'OTAN et ainsi de suite. Pour le Canada, l'un des aspects intéressants de l'utilisation des Forces interalliées ou combinées dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale, c'est que si les Européens décident d'intervenir, ils ne feront pas appel à nous à moins que nous ayons un mécanisme permettant notre participation étant donné que nous ne faisons pas partie de l'UEO.

De plus, au Canada, nous craignons beaucoup la création de blocs au sein de l'OTAN. À mesure que s'édifie le pilier européen, on renforce peut-être la notion de l'OTAN se composant de deux blocs, le bloc européen et le bloc nord-américain.

En 1992, l'OTAN a accepté de participer à des activités de maintien de la paix. Je passerai donc de la coopération et du dialogue proprement dit au maintien de la paix et à la gestion de crise. En 1992, l'OTAN a accepté d'assurer des activités de maintien de la paix à la demande de l'ONU ou de l'OSCE.

Dans ce contexte, l'OTAN a protégé la zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Bosnie, a assuré l'application de l'embargo imposé à la Yougoslavie et a effectué des frappes aériennes pour soutenir les zones sûres en Bosnie.

L'OTAN et un certain nombre des forces des pays partenaires ont participé à l'IFOR et à la FOR. D'après mes calculs, il y a quatre pays qui ne font ni partie de l'OTAN ni partie du

IFOR. Egypt, Malaysia and Morocco are examples, but the large majority of countries are NATO or Partnership for Peace countries.

Therefore, they have been very much involved in the Dayton Accords. NATO forces in Bosnia helped to maintain the fragile peace as it was implemented and NATO implemented the military aspects of the Dayton Agreements, such as the destruction of militia weaponry, while OSCE and other organizations monitored elections and refugee repatriation.

However, NATO became more involved in the civilian aspects of Dayton as it became clear that some level of force would probably be necessary to ensure that the parties comply with their obligations. This has been limited so far to refugees returning home or what to do about war criminals and the War Crimes Tribunal. It is difficult to balance its peacekeeping responsibilities with going after war criminals or forcibly removing those who are a threat to refugees returning home.

Finally, NATO has recently engaged in coercive crisis management by attempting to use threat and force alongside diplomacy in order to move combatants toward a desired settlement or as a way of preventing the escalation of a conflict such that the stronger side wins. This has moved from squeezing the former Yugoslavia with an embargo and then air strikes against the Bosnian Serbs until the situation on the ground in Bosnia brought the leaders of Croatia, Serbia and Bosnia together. And more recently, of course, we have seen first the threat and then the NATO bombing of Yugoslavia over Kosovo.

This is a general overview. I now wish to ask a few questions that came to my mind as I spoke about the general sense of what NATO had been doing in the last 10 years. I will raise a series of questions and then I will end my presentation.

How will Combined Joint Task Forces work, especially in relation to the development of this Western European Union ability to work on their own and the possibility of non-NATO missions using non-NATO assets? How will that pan out? How can the transatlantic link be maintained in the context of a new emphasis on European security and defence identity? How, where and when will there be further enlargement — specifically with respect to Slovenia and Romania, the main contenders left out last time? How will NATO's relations with other international institutions concerned with European security develop? On the one hand, in Kosovo, NATO entered into actions without either UN or less relevant OSCE mandate. On the other hand, the dual key approach of the Bosnia operation was exceedingly frustrating, namely, where NATO had to wait for UN notice to conduct air strikes because of UN problems with chain of command and UN political prowess — things about which we all know.

Partenariat pour la paix qui participent à l'IFOR. L'Égypte, la Malaysia et le Maroc en sont des exemples, mais la grande majorité des pays sont des pays de l'OTAN ou des pays membres du Partenariat pour la paix.

Par conséquent, elles ont participé de près à l'application des accords de Dayton. Les forces de l'OTAN en Bosnie ont aidé à maintenir la paix fragile au fur et à mesure qu'elle était rétablie et l'OTAN a mis en oeuvre les aspects militaires des accords de Dayton, comme la destruction des armes militaires, tandis que l'OSCE et d'autres organisations ont surveillé les élections et le rapatriement des réfugiés.

Cependant, l'OTAN s'est mise à s'occuper davantage des aspects civils des accords de Dayton lorsqu'il est devenu clair qu'un certain niveau de force s'avérerait probablement nécessaire pour s'assurer que les parties se conforment à leurs obligations. Ces initiatives se sont limitées jusqu'à présent au retour des réfugiés chez eux ou au traitement des criminels de guerre et au rôle du Tribunal des crimes de guerre. Il est difficile de concilier ses responsabilités en matière de maintien de la paix avec la poursuite des criminels de guerre ou le retrait par la force de ceux qui constituent une menace aux réfugiés qui retournent chez eux.

Enfin, l'OTAN a récemment assumé la gestion de crise à l'aide de méthodes coercitives en essayant d'utiliser la menace et la force parallèlement à la diplomatie pour inciter les combattants à s'acheminer vers un règlement souhaité ou comme un moyen d'empêcher l'escalade d'un conflit aboutissant à la victoire du plus fort. Elle a donc commencé par imposer un embargo à l'ex-Yougoslavie puis à effectuer des frappes aériennes contre les Serbes de Bosnie jusqu'à ce que la situation en Bosnie oblige les dirigeants de la Croatie, de la Serbie et de la Bosnie à se réunir. Et plus récemment, bien entendu, nous avons été témoins d'abord de l'avertissement émis par l'OTAN puis du bombardement par l'OTAN de la Yougoslavie pour défendre le Kosovo.

Il s'agit d'un aperçu général. J'aimerais maintenant poser quelques questions qui me sont venues à l'esprit lorsque j'ai parlé du rôle général de l'OTAN au cours des 10 dernières années. Je soulèverai une série de questions après quoi je terminerai mon exposé.

Comment les Forces interalliées et combinées fonctionneront-elles, surtout en ce qui concerne le développement de cette capacité de l'Union de l'Europe occidentale de se débrouiller seule et la possibilité de missions ne relevant pas de l'OTAN qui feront appel à des actifs autres que ceux de l'OTAN? Comment cela se fera-t-il? Comment peut-on maintenir le lien transatlantique dans le cadre du nouvel accent mis sur l'identité européenne de sécurité et de défense? Comment, où et quand acceptera-t-on d'autres membres au sein de l'OTAN — surtout en ce qui concerne la Slovénie et la Roumanie, les principaux candidats laissés de côté la dernière fois? Comment se développeront les relations de l'OTAN avec d'autres institutions internationales qui s'intéressent à la sécurité de l'Europe? D'une part, au Kosovo, l'OTAN est intervenue sans un mandat de l'ONU ou de l'OSCE, moins pertinent dans ce cas. D'autre part, la double approche de l'opération en Bosnie a été extrêmement frustrante, à savoir que l'OTAN a dû attendre l'avis de l'ONU pour procéder à des frappes aériennes en raison des problèmes de l'ONU

Is it possible to use NATO military means to achieve a political goal? If so, how and under what conditions? What are the constraints, in addition to that, of a low casualty approach? You know what I mean by that. We will not lose anyone is one side of it. The other side is that they will not lose many people, apart from the bad guys who are doing nasty things. In other words, they will not lose civilians.

Why has there been mandate transition and mission creep? This may be one of the key questions for the committee. What are the consequences of the expansion of NATO activities? In times of humanitarian crisis or profound threats to European security, NATO cannot simply stand by — partly for moral reasons but more immediately for tactical reasons. If NATO is of no use in a conflict such as Kosovo, it might be argued of what use is it anyway? Arguing that NATO must act because it can is an intriguing inversion of the dictum that “ought” implies “can.” I was always told that you cannot be taught morally to do something if you cannot do it. In this case, the argument is that NATO can do something; therefore, it should do it. That is an interesting twist on the original dictum. On the other hand, there seems to be a slippery slope from two apparently perfectly reasonable statements. These statements are, first, that European peace and security are indivisible; and, second, that NATO security is affected by conflict and humanitarian crises on its border. This seems to have moved NATO from supporting peacekeeping under UN auspices to engaging in war on its own behalf in the name of the international community. It has moved it from guaranteeing European security to becoming mired in the Balkan conflicts. This is partly a product of NATO’s understanding of collective security. This is an understanding of the term that is markedly different from the classical internally oriented view of “collective security” problematically embodied in organizations such as the UN. NATO’s view of collective security appears to be the assertion that insecurity in Europe threatens NATO’s security and that NATO’s security and, thus, NATO, is responsible for security in all of Europe.

Another question is whether NATO must win, and why? This has been asserted in the context of the present crisis, but there is a broader issue. Partly, it is an issue of NATO’s credibility and reputation, although “must win” has more of a Cold War ring about it than anything. Let us be clear: The argument NATO must not lose is not integrally connected to the fate of any ethnic minority in Yugoslavia. It is related, rather, to the credibility of the only perceived successful hard security organization in Europe and also to the credibility of the U.S. the U.K., and so on, who have given rather windy rhetoric against the Yugoslavian regime.

concernant la chaîne de commandement et la prouesse politique de l’ONU — ce dont nous sommes tous au courant.

Est-il possible d’utiliser les moyens militaires de l’OTAN pour atteindre un objectif politique? Dans l’affirmative, comment et dans quelles conditions? Quelles sont en outre les contraintes d’une approche qui cherche à minimiser les pertes? Vous savez ce que j’entends par là. Un aspect de la question, c’est le refus de perdre qui que ce soit. L’autre aspect c’est qu’on ne perdra pas beaucoup de gens, mis à part les méchants responsables de tout ce gâchis. En d’autres mots, ils ne perdront pas de civils.

Pourquoi sa mission et son mandat ont-ils changé? C’est peut-être l’un des aspects clés sur lesquels devrait se pencher le comité. Quelles sont les conséquences de l’expansion des activités de l’OTAN? En cas de crise humanitaire ou lorsque la sécurité européenne est sérieusement menacée, l’OTAN ne peut pas rester les bras croisés — en partie pour des raisons d’ordre moral mais surtout pour des raisons tactiques. Si l’OTAN n’est d’aucune utilité dans un conflit comme celui concernant le Kosovo, on pourrait alors se demander quelle est son utilité de toute façon. Si l’on soutient que l’OTAN doit agir parce qu’elle le peut, il s’agit d’une inversion intrigante du dicton voulant que «devrait» signifie «peut». On m’a toujours dit qu’il est impossible d’apprendre moralement à faire quelque chose si vous êtes incapable de le faire. Dans ce cas, l’argument avancé, c’est que l’OTAN peut faire quelque chose et que par conséquent elle doit le faire. C’est donc une version intéressante du dicton initial. Par contre, deux déclarations à première vue parfaitement raisonnables semblent nous amener sur un terrain glissant. La première déclaration, c’est que la paix et la sécurité en Europe sont indivisibles; et la deuxième, c’est que la sécurité de l’OTAN est compromise par les conflits et les crises humanitaires sur sa frontière. L’OTAN, dont le rôle était d’appuyer le maintien de la paix sous l’égide de l’ONU, se trouve donc maintenant dans une situation où elle déclare la guerre au nom de la communauté internationale. Alors qu’auparavant elle garantissait la sécurité européenne, elle se trouve maintenant embourbée dans les conflits qui sévissent dans les Balkans. Cela est en partie attribuable à l’interprétation par l’OTAN de la notion de sécurité collective. C’est une interprétation qui diffère nettement de la perspective classique et interne de «sécurité collective» qu’incarnent des organisations comme l’ONU. Dans la perspective de l’OTAN, la sécurité collective semble signifier que l’insécurité en Europe compromet la sécurité de l’OTAN et que l’OTAN est responsable de la sécurité dans l’ensemble de l’Europe.

Une autre question que l’on peut se poser, c’est si l’OTAN doit gagner et pourquoi? Cela a été affirmé dans le contexte de la crise actuelle, mais il y a un aspect plus général. Il s’agit en partie de la crédibilité et de la réputation de l’OTAN, bien que l’expression «doit gagner» nous ramène plutôt à l’époque de la guerre froide. Soyons clairs: l’argument voulant que l’OTAN ne doit pas être perdante n’est pas lié intégralement au sort des minorités ethniques de Yougoslavie. Il est plutôt lié à la crédibilité de la seule organisation considérée comme étant vraiment en mesure d’assurer la sécurité en Europe et aussi à la crédibilité des États-Unis, du Royaume-Uni et ainsi de suite, qui ont tenu un discours assez verbeux contre le régime yougoslave.

A further question is: In what way does NATO's orientation need to be modified, specifically with regard to the strategic concept? One possibility is increased NATO attention to global concerns — that is, transforming it from a European security organization to one in service of global security that is responding to humanitarian crises and developing a coherent approach to international terrorism, counter-proliferation, and so on. The advantage is the possibility of addressing tragedies, including humanitarian crises, other than those in Europe, for example, in Algeria, in Sudan or in other places. The disadvantages are obvious. They include the dilution of the focus of NATO still further from collective defence and from the vital interest of its members and, more importantly, the implicit imperialism of NATO, again taking care of others' security in its own terms.

Finally, what is the relationship between the concept of human security — terminology that we have heard a lot about lately — to our NATO operations and activities? NATO policy on land mines was not in accordance with the goals of the Ottawa process.

You might raise a number of other questions, but these are what came to my mind.

In conclusion, is NATO an institution that is responsible for global security or is it a militaristic Cold War relic looking for enemies? My remarks have indicated that it is neither of these extremes but that it performs a number of different roles in the post-Cold War European security environment. It has reinvented itself and engages in a considerable amount of cooperative security activities while its core collective defence functions remain salient. It is in the military coercive end of the spectrum of its instruments that NATO's strength lies, literally and metaphorically speaking.

Mediation, negotiation and cooperative activity can and are conducted in other fora, but the combination of force and diplomacy make NATO a unique international actor. This not only allows it to conduct a bombing campaign against Serbia in pursuit of a political goal of negotiations for peace in Kosovo but also increases its credibility in military to military cooperation, a significant part of cooperative security in Europe generally and, in particular, partnership in peace.

More abstractly, NATO represents the military face of the common interests of the Western Liberal democracies. This is an important characteristic but it is also a limitation. While NATO was a product of the Cold War, the nature and shape of the alliance was conditioned by more than simply the need for a continual and formalized alliance in the face of the continuing Soviet threat. In some respects, NATO's origins lie in the ideas and the essay *Perpetual Peace* by Immanuel Kant. This is so because the idea of some sort of organization of democracies has influenced a race of peace theorists and politicians in this century.

Il y a également lieu de se poser une autre question: comment doit-on modifier l'orientation de l'OTAN, surtout en ce qui concerne le concept stratégique? Une possibilité consiste à faire en sorte que l'OTAN s'intéresse davantage aux questions d'ordre mondial — c'est-à-dire que d'une organisation chargée d'assurer la sécurité en Europe, elle devient une organisation au service de la sécurité mondiale, qui réagit aux crises humanitaires et élabore une ligne de conduite cohérente en ce qui concerne le terrorisme international, la contre-prolifération et ainsi de suite. L'avantage, c'est la possibilité d'intervenir en cas de tragédies, y compris de crises humanitaires, ailleurs qu'en Europe, par exemple en Algérie, au Soudan ou ailleurs. Les inconvénients sont évidents. Citons entre autres le fait que l'OTAN se trouverait à s'éloigner encore davantage de sa principale fonction de défense collective et des intérêts vitaux de ses membres, et surtout l'impérialisme implicite de l'OTAN qui ici encore s'occuperait de la sécurité des autres pays à ses propres conditions.

Enfin, quel est le lien entre la notion de sécurité humaine — une expression dont nous avons beaucoup entendu parler dernièrement — et les opérations et activités de l'OTAN? La politique de l'OTAN sur les mines terrestres n'était pas conforme aux objectifs du processus d'Ottawa.

Vous voudrez peut-être soulever d'autres questions, mais ce sont celles qui me sont venues à l'esprit.

En conclusion, l'OTAN est-elle une institution responsable de la sécurité mondiale ou une relique militariste de la guerre froide à la recherche d'ennemis? Mes observations ont indiqué qu'elle ne correspond à aucune de ces extrêmes, mais qu'elle joue un certain nombre de rôles différents dans le domaine de la sécurité européenne de l'après-guerre froide. Elle s'est réinventée et s'occupe de nombreuses activités de sécurité coopératives bien que ses fonctions centrales de défense collective demeurent importantes. C'est dans l'aspect coercitif et militaire de ses diverses fonctions que réside la force de l'OTAN, littéralement et métaphoriquement.

La médiation, la négociation et la coopération peuvent se faire dans d'autres tribunes, ce qui est d'ailleurs le cas, mais la combinaison de la force et de la diplomatie fait de l'OTAN un intervenant unique sur le plan international. Car cela lui permet non seulement de mener une campagne de bombardement contre la Serbie afin d'atteindre l'objectif politique de négociations pour la paix au Kosovo mais accroît également sa crédibilité dans le domaine de la coopération militaire, qui constitue un important aspect de la sécurité coopérative en Europe en général et du Partenariat pour la paix en particulier.

Sur un plan plus abstrait, l'OTAN représente le visage militaire des intérêts communs des démocraties libérales de l'Occident. Il s'agit d'une caractéristique importante qui n'en constitue pas moins une limitation. Bien que l'OTAN ait été un produit de la guerre froide, le caractère et la forme de l'Alliance n'ont pas été uniquement dictés par le besoin d'une alliance continue et formalisée devant la menace permanente que représentait l'Union soviétique. À certains égards, l'OTAN tire ses origines des idées et de la dissertation d'Emmanuel Kant sur la paix perpétuelle. C'est que l'idée d'une forme quelconque d'organisation des

especially in face of the challenges from Communist and fascist dictatorships earlier this century.

The bigger picture is the common interest — and, not only in defence and security of Western liberal democracies — including bias towards openness, democracy, rule of law, just treatment of minorities, and so on. The limitation, however, is that because NATO is, in a basic sense, an ideological union, it cannot assume that its policies and actions will necessarily find agreement beyond NATO borders. Further, there is a temptation to be profound on what I would describe as “the discourse of the good guys and bad guys”, which is a bad B-movie rendition of the liberal democratic biases. This should be resisted for fear of chilling international cooperation more generally.

A different problem with peacekeeping is one that NATO faces these days in the Balkans, and that is the likelihood of being there for a long time. The argument runs that we cannot get involved, for we will be there forever.

NATO could be locked into such a contest. However, this is hardly a problem unique to NATO, as we all know if we consider the case of Cyprus. Furthermore, when one compares the present estimates on the number of troops needed for peacekeeping or other missions in Kosovo, it is worth remembering the number of troops stationed in Europe during the Cold War in circumstances, which, while stable, were potentially catastrophic.

The main difference between the Cold War and the present scenarios is our estimation of the worth or utility of our involvement. Cynically, how many body bags is intervention worth in this era of media?

The transatlantic link established by NATO is central to Canada. It has been and will continue to be for the foreseeable future a central element of our institutionalized relationship with many of the industrialized countries of Europe. Furthermore, Canada has a strong interest in the cooperative activities of the new NATO and also in the security of Europe.

Canada also has an interest in a strong NATO that will oppose international aggression. By the same token, despite or perhaps because of its changes, NATO is a military alliance working less for collective defence, and more for adventures abroad, however worthy they might seem. NATO remains an institution dominated by the U.S.

The Chairman: Is there any other province in Yugoslavia with a large population that has ethnic ties to a NATO country? Do we have NATO members who might find themselves in a position comparable to that in which Yugoslavia now finds itself?

démocraties a influencé toute une génération de théoriciens et de politiciens de la paix au cours de ce siècle, surtout devant les menaces que représentaient les dictatures communistes et fascistes qui existaient plus tôt au cours de ce siècle.

L'important, c'est l'intérêt commun — et non seulement en matière de défense et de sécurité des démocraties libérales de l'Occident — c'est-à-dire favoriser l'ouverture, la démocratie, la règle de droit, le traitement juste des minorités, et cetera. Le problème, c'est qu'étant donné que l'OTAN est fondamentalement une union idéologique, elle ne peut pas partir du principe que ses politiques et ses mesures seront nécessairement acceptées au-delà des frontières de l'OTAN. De plus, il y a la tentation de tenir ce que je décrirais comme le discours des bons et des méchants, c'est-à-dire l'interprétation des préjugés démocratiques libéraux dignes d'un mauvais film de série B. Il faut résister à cette tentation de crainte de paralyser la coopération internationale de façon plus générale.

Un problème différent en matière de maintien de la paix et auquel l'OTAN fait face ces jours-ci dans les Balkans, c'est la probabilité d'y être pendant longtemps. On soutient que nous ne pouvons pas participer à ces conflits car nous serons là à tout jamais.

L'OTAN pourrait se trouver bloquée dans ce genre de situation. Mais c'est loin d'être un problème propre à l'OTAN, comme nous le savons tous si nous considérons le cas de Chypre. De plus, lorsque l'on compare les chiffres actuels sur le nombre de troupes nécessaires pour le maintien de la paix ou d'autres missions au Kosovo, il ne faut pas oublier le nombre de troupes qui ont été stationnées en Europe pendant la guerre froide dans des circonstances qui, bien que stables, auraient pu être catastrophiques.

La grande différence entre la guerre froide et la situation actuelle c'est notre évaluation de la valeur ou de l'utilité de notre participation. Si on veut être cynique, combien de victimes justifient une intervention dans cette ère médiatique?

Le lien transatlantique établi par l'OTAN est d'une importance primordiale pour le Canada. Il a été et il continuera d'être dans un avenir prochain un élément central de nos relations institutionnalisées avec un grand nombre de pays industrialisés d'Europe. De plus, le Canada a un intérêt important dans les activités de coopération de l'OTAN dans le cadre de son nouveau rôle et également dans la sécurité de l'Europe.

Il est également dans l'intérêt du Canada que l'OTAN soit forte et puisse contrer des agressions internationales. De même, malgré ou peut-être à cause de ces changements, l'OTAN est une alliance militaire moins axée sur la défense collective et plus axée sur les aventures à l'étranger, aussi valables qu'elles puissent sembler. L'OTAN demeure une institution dominée par les États-Unis.

Le président: Y a-t-il d'autres provinces en Yougoslavie qui comptent une grande population ethnique qui appartient à un pays de l'OTAN? Avons-nous des membres de l'OTAN qui pourraient se trouver dans une situation semblable à celle dans laquelle se trouve la Yougoslavie à l'heure actuelle?

Mr. Long: At first I thought you were asking whether Serbia has a minority population that is represented by a NATO country. I was going to say that a part of Serbia has a Hungarian minority, so a NATO country has a minority in the northern part of Serbia. That has been very quiet so far, but could potentially become unpleasant.

On the other hand, if you are talking about minorities, it just so happens that we have admitted a country that borders on Serbia and has an ethnic minority right there. As you can see, it is quite a serious issue in that sense. As I said, most of this cooperative security stuff has been done under operations. At what point would that kick in if there was a problem in which Hungary was involved? I do not know. Hypothetically, I doubt that Article 5 would be invoked. It certainly is a serious problem.

Senator Stollery: It would affect Hungary as a new member under political independence or security. It would be a clear threat to Hungary.

Senator Andreychuk: You have glossed over Canada's need to be in NATO today. You seem to say that Canada has an interest in belonging to NATO. During the Cold War, a threat to Europe was a threat to Canada. How do you translate that into the same need for Canada and Canada's interests? How do you justify our continuing mandate, given the opportunities we have had to witness what happened in Bosnia and how that has been used in Kosovo? Also, obviously the United States has always played a prime role in NATO, but other nations, including Canada, had carved out a pretty unique role for themselves in that organization. This role seems to have been diluted since 1991, particularly with the new command structures. It seems to me that we have become even more diminished in terms of our influence within NATO. Is that assessment correct?

Mr. Long: My perception parallels yours. We are less influential than we used to be. If you ever raise that issue with Europeans or Americans, they will say that Canadians have closed a base and have been talking about cutting back on expenditures and so on. Perhaps Canada has not given the right signals about NATO and its participation in it.

Canada's interests have changed along with today's threats, problems and issues. During the Cold War period, we had the possibility of a dramatic event we wanted to avoid at all costs. We had to be there one way or another. That concentrates the mind. On the other hand, right now, we have a series of very real problems that are of interest to Canada. We should take this opportunity to encourage and reinforce democratic transition in Central and Eastern Europe. This is not to say that NATO should be the exclusive preoccupation of Canadian foreign policy, but NATO performs a very useful function. The Euro-Atlantic Partnership Council is a warm and cozy environment, but not terribly interesting. At one level you sit around and have discussions about military and political affairs, which is fine. On the other hand, the Partnership for Peace has been very real in

M. Long: Au début je pensais que vous me demandiez si la Serbie avait une population minoritaire représentée par un pays de l'OTAN. J'allais dire qu'une partie de la Serbie compte une minorité hongroise, donc un pays de l'OTAN compte une minorité dans la partie nord de la Serbie. Elle ne s'est pas beaucoup manifestée jusqu'à présent, mais la situation pourrait devenir désagréable.

Par ailleurs, si vous parlez des minorités, il se trouve que nous avons admis un pays qui longe la Serbie et qui compte une minorité ethnique. Comme vous pouvez le constater, il s'agit d'une situation assez grave dans ce sens-là. Comme je l'ai dit, la plupart de ces activités de sécurité coopérative se sont faites dans le cadre d'opérations. À quel stade l'OTAN interviendrait-elle s'il y avait un problème auquel la Hongrie était partie? Je l'ignore. Je doute que l'article 5 puisse être invoqué. C'est assurément un grave problème.

Le sénateur Stollery: Cela toucherait la Hongrie en tant que nouveau membre au chapitre de l'indépendance politique ou de la sécurité. Cela représentait une menace claire pour la Hongrie.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez passé sur la nécessité du Canada de faire partie de l'OTAN aujourd'hui. Vous semblez dire qu'il est dans l'intérêt du Canada de faire partie de l'OTAN. Pendant la guerre froide, une menace pour l'Europe était une menace pour le Canada. Comment cela se traduit-il par la même nécessité pour le Canada et les intérêts du Canada? Comment justifiez-vous que nous poursuivions notre mandat, compte tenu de ce dont nous avons été témoins en Bosnie et de ce qui se passe au Kosovo? Également, de toute évidence, les États-Unis ont toujours joué un rôle premier au sein de l'OTAN, mais d'autres pays, dont le Canada, se sont dotés d'un rôle assez unique dans cette organisation. Ce rôle semble avoir été dilué depuis 1991, surtout avec les nouvelles structures de commandement. Il me semble que notre influence au sein de l'OTAN est diminuée encore davantage. Ai-je raison?

M. Long: Je suis d'accord avec vous. Nous avons moins d'influence que par le passé. Si vous souleviez cette question avec les Européens ou les Américains, ils vous répondraient que les Canadiens ont fermé une base et ont parlé de réduire leurs dépenses et ainsi de suite. Peut-être que le Canada n'a pas envoyé les bons messages à propos de l'OTAN et de sa participation à cette organisation.

Les intérêts du Canada ont évolué en fonction des menaces, des problèmes et des enjeux d'aujourd'hui. Pendant la guerre froide, il pouvait se produire un événement dramatique qu'il fallait éviter à tout prix. Nous devons donc être présents à l'OTAN d'une façon ou d'une autre, car l'attention de tous se portait sur cette menace. Par ailleurs, il existe aujourd'hui toute une série de problèmes véritables qui intéressent le Canada. Nous devrions en profiter pour encourager les pays de l'Europe centrale et de l'Est à effectuer une transition vers la démocratie et à renforcer celle-ci. Cela ne veut pas dire que la politique étrangère du Canada devrait se centrer uniquement sur l'OTAN, mais il reste que l'OTAN joue un rôle très utile. Le Conseil de partenariat Euro-Atlantique est un milieu chaleureux et confortable, mais pas très intéressant. Il sert de lieu de réunions et de discussions des affaires militaires et

terms of defence and military cooperation, as well as in their impact on civil military affairs in each of these countries.

There is also the question of the relationship between civilians and military in your defence ministries. Those are very real issues. I think that it would be very valuable for Canada to contribute to that, and it would reflect our national interest.

Having that said, it is not potential and dramatic, but it is real if it is diffuse.

Senator Andreychuk: You indicated that there was one school of thought that said you need OSCE or United Nations involvement before you trigger NATO or other mechanisms into a conflict in Europe. Then there was the other school of thought. What do you think, knowing that it may be preferable to have the world community backing you through the United Nations or even the broad OSCE? Do you see, in the structures of the present NATO and the WEU, et cetera, the need to go to the UN first or is there a legitimacy within the NATO structures to act on its own, beyond consultation perhaps being the only proviso?

Mr. Long: I do not agree that you can give yourself the mandate to do something, simply to provide security. The question is whether you can bomb people for human rights. We can argue about that, but the thing that worries me is paternalism. That says that we know what is right. We do not actually have a structure in which you can be engaged or in which all the countries that matter can be engaged. In the NATO Council, we think that we should do this, we should take coercive action.

What is the distinction between an aggressive war and collective security as defined by NATO? It seems to me that it is, I hate to say it, in the eye of the beholder. Certainly on the Serbian side, it is. Even from an analytical point of view, NATO says that this is ultimately a security concern for us. I would prefer some sort of legitimizing structure. I am not sure whether it needs to be the UN.

Senator Lynch-Staunton: That is the topic I wanted to mention. If it is not the UN, then who is it?

Mr. Long: It would have to be the OSCE or some other mechanism. We are talking ideally in that my perception is that the OSCE has been sidelined in this. Canada certainly wanted to go to the UN for a variety of reasons. In any case, the OSCE was not in the ball game, which was a shame. Part of the point of a regional organization like OSCE is precisely to anticipate these sorts of crises and to say we need to do something about this and to indicate what it is we need to do. Why the mechanisms did not work. I cannot tell you, but it would be an interesting question.

politiques, ce qui est bien en soi. Par ailleurs, le Partenariat pour la paix a joué un rôle bien réel en termes de défense et de coopération militaire, et a eu une influence sur les affaires civiles et militaires de chacun de ces pays.

Il y a également la question des relations entre les civils et les militaires dans chacun de nos ministères de la Défense. Ces problèmes de relations sont réels. Je crois que le Canada aurait un rôle très valable à y jouer, car il pourrait répondre à l'intérêt de notre pays.

Cela dit, le rôle du Canada n'est pas particulièrement spectaculaire, mais son influence est réelle, même si elle est diffuse.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez signalé qu'il y avait deux écoles de pensée, mais que l'une d'elles estimait que l'OSCE ou les Nations Unies devaient avoir un rôle à jouer avant qu'il ne soit possible de déclencher une action de l'OTAN ou d'une autre organisation, lors d'un conflit en Europe. Pensez-vous qu'il soit préférable d'avoir l'appui de la communauté internationale par le truchement des Nations Unies ou même d'une OSCE élargie? Pensez-vous que les structures de l'OTAN actuelle et de l'UEO, notamment, traduisent l'obligation de se tourner d'abord vers les Nations Unies, ou est-ce que ce ne sont pas plutôt les structures mêmes de l'OTAN qui lui permettent légitimement d'agir par elle-même après avoir simplement fait quelques consultations?

M. Long: Je ne crois pas qu'il soit possible de s'octroyer à soi-même le mandat d'agir, à des simples fins de sécurité. Il faut plutôt se demander si l'on a le droit de bombarder des populations dans le but de protéger les droits à la personne. On peut bien en débattre, mais ce qui m'embête là-dedans, c'est l'attitude de paternalisme qui nous fait dire que nous savons pour notre part ce qui est bon. Il n'existe pas actuellement de structure qui permette de s'engager ou qui permette à tous les pays de s'engager. Au Conseil de l'OTAN, on croit que l'on peut agir de façon coercitive.

Mais quelle est la différence entre la guerre d'agression et la sécurité collective telle que définie par l'OTAN? J'ai le regret de dire que tout dépend de celui qui prend la décision. En effet, pour les Serbes, c'est considéré comme une guerre d'agression. Même d'un point de vue analytique, l'OTAN affirme que c'est en fin de compte une question de sécurité. Je préférerais pour ma part une structure qui légitimerait d'une façon ou d'une autre cette façon de faire. Mais je ne sais pas s'il faut passer par le truchement des Nations Unies.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est justement ce que je voulais demander: si l'on ne passe pas par l'ONU, par qui cela doit-il passer?

M. Long: Il faudrait passer par l'OSCE ou par quelque autre organisation de ce genre. Mais tout cela est théorique, car j'ai l'impression que l'OSCE a été mis sur la touche pour ce qui est de ce conflit-ci. Le Canada voulait pour diverses raisons que l'on passe par le truchement de l'ONU. Quoi qu'il en soit, l'OSCE n'a pas eu voix au chapitre, ce qui est bien dommage. Une organisation régionale telle que l'OSCE a justement pour rôle de prévoir ce genre de crise et de tirer la sonnette d'alarme s'il devient nécessaire de faire quelque chose. Je ne comprends pas

Senator Lynch-Staunton: I am sure we will approach it as time goes on.

I am still vague as to how NATO was authorized to change its objectives. You did say that, in 1992, "NATO agreed," et cetera. What did that mean, "NATO agreed"?

Mr. Long: In the North Atlantic Council, NATO said that it would, if asked, provide peacekeeping forces for the OSCE. There are two questions. There is the broader question about strategic concept and the activities that flow from it, that is, how you self-define what it is you are doing to provide security for your members. Ultimately, that task has not changed. NATO is about the security of its members, first and foremost, and all the activities that arguably subsequently flow from that. Nevertheless, it has gone beyond that to providing security for others. However, in terms of a mandate to do that, it seems to me that the procedure has been that, until very recently, NATO will not do it on its own behalf, that it will follow one of the other legitimizing, more inclusive organizations, such as the OSCE or the UN.

Senator Lynch-Staunton: Is this NATO's own decision, a known interpretation of its authority?

Mr. Long: Do you mean with regard to any particular conflict?

Senator Lynch-Staunton: I mean with regard to the current one.

Mr. Long: With regard to Kosovo, yes.

Senator Lynch-Staunton: Was that a military and political decision taken within the NATO structure itself?

Mr. Long: The council decided, yes.

Senator Lynch-Staunton: You cannot answer whether there were consultations with the 19 members.

Mr. Long: It would have been a decision of the 19 members, as I understand it, at least. There would have been consensus on it.

Senator Grafstein: What assets do we have deployed in NATO today? What assets do we have at present deployed on a permanent basis in NATO, aside from our support for the ability of NATO to call on additional forces. At this moment, when we say NATO, what do we mean, in terms of physical deployment of personnel or assets?

Mr. Long: I do not have the answer. In terms of Europe, we have very little. We do not have permanently stationed forces in Europe at all. We contribute to the international staff, both military and civilian. We contribute to the international staff in Brussels and on the civilian side of it. There is our permanent representative and so on.

Senator Grafstein: Do we have a permanent air arm physically located in Europe?

vraiment pourquoi ce mécanisme n'a pas fonctionné, mais la question est intéressante.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je suis sûr que nous la poserons dans les mois qui viendront.

Je n'ai toujours pas compris comment on a pu autoriser l'OTAN à modifier ses objectifs. Vous avez bien dit qu'en 1992, l'OTAN était d'accord, et cetera. Qu'est-ce que l'on entendait par «l'OTAN était d'accord»?

M. Long: L'OTAN avait déclaré au Conseil de l'Atlantique Nord que si on le lui demandait, elle enverrait des forces de maintien de la paix à l'OSCE. Cela soulève deux questions. D'abord, la question plus vaste de concept stratégique et des activités qui en découlent: autrement dit, comment fait-on pour définir soi-même ce que l'on fait pour assurer la sécurité à ses membres? En dernière analyse, la tâche n'a pas changé. L'OTAN a pour premier mandat d'assurer la sécurité de ses membres et d'assumer tout ce qui en découle. Mais l'OTAN est allée tout de même plus loin que ce simple mandat d'assurer la sécurité à ses membres. Mais pour ce qui est d'un mandat en ce sens, il me semble que jusqu'à maintenant, l'OTAN n'agissait pas par elle-même mais suivait la décision prise par une des organisations légitimes plus universelles, telles que l'OSCE ou l'ONU.

Le sénateur Lynch-Staunton: La décision a-t-elle été prise par l'OTAN elle-même, qui a interprété en ce sens ses propres pouvoirs?

M. Long: Vous voulez dire dans n'importe quel conflit?

Le sénateur Lynch-Staunton: Je veux dire pour ce qui est du conflit actuel.

M. Long: C'est le cas, en effet, pour ce qui est du Kosovo.

Le sénateur Lynch-Staunton: S'agit-il d'une décision militaire et politique prise au sein même de l'OTAN?

M. Long: En effet, c'est une décision du conseil.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous ne pouvez pas nous dire s'il y a eu des consultations avec les 19 membres?

M. Long: Je crois comprendre qu'il devait s'agir d'une décision prise par les 19 membres et qu'il devait y avoir consensus.

Le sénateur Grafstein: Quels sont les actifs que déploie le Canada aujourd'hui au sein de l'OTAN? Quels sont les actifs que le Canada déploie en permanence au sein de l'OTAN, outre l'appui que nous accordons à l'OTAN en cas de besoin de forces supplémentaires? Lorsque l'on parle de l'OTAN, aujourd'hui, qu'entend-on en termes de déploiement réel de personnes ou d'actifs?

M. Long: Je ne puis répondre. Pour l'Europe, c'est très peu: nous n'avons pas de forces stationnées en permanence en Europe. Nous contribuons évidemment au personnel international, militaire comme civil, et nous avons évidemment du personnel international à Bruxelles et du personnel civil. Nous avons un représentant permanent, entre autres choses.

Le sénateur Grafstein: Avons-nous une aviation installée en permanence en Europe?

Mr. Long: No. One thing that was said of us was that we should have done so because it would have cost us less to fly the CF-18s over there. It costs so much to fly them over there, we might as well have left them there.

Senator Grafstein: Is it fair to say that, given normal times, we had permanently in Europe really strategic staff and support staff in the command and subordinate structures to deal with strategic issues in some fashion?

Mr. Long: Yes.

Senator Grafstein: Have you examined the resolutions of the United Nations and the resolutions of the OSCE to see how, if at all, they adhere to the charter and the mandate of NATO?

The Chairman: Can you answer that briefly?

Mr. Long: I do not think I can. We are talking about different situations. Certainly bodies can be authorized by the OSCE and the UN to act. They can act under certain aspects of the charter. NATO was initially established under Article 51, the right of individual and collective self-defence. There are other aspects, in terms of the resolutions, but, again, I am not an expert on that so I would not venture into it.

Senator Prud'homme: I think we have not assessed sufficiently the expansion of NATO, and on this point I would be in agreement with Senator Grafstein when he talks about having a real debate on that subject.

I am one of those who is not yet convinced we should have done it, and I am not convinced we should do it more in the future. History is on our side. We started at 12 members, and then in 1952 we added Turkey and Greece. Perhaps we helped them to not be at each other's throats. Then in 1955 we added Spain, and in 1982 we added Germany. We added another three, and there are nine who are dreaming and who are pressuring us politically: three in the Baltic, three in the Balkans, and three ex-Warsaw Pact countries.

Our Speaker just arrived from Georgia, and Georgia is the most unstable place. Will we see six separate, strongly armed groups within Georgia, some who are dreaming about Turkey in the south, some who have the support of China in the north, some in North Ossetia versus South Ossetia? They all look alike. If you put all that on television, you will have the same show.

What is NATO to become? What is NATO to be? It was very clearly said, and it has not changed, if my memory serves, that NATO dedicates itself to the collective defence of its member states. I was in Kosovo, and I reported in Ottawa. No one listened because real rednecks wanted to make an independent country and not stay within Yugoslavia. Now, NATO may be in the process of

M. Long: Non. On dit du Canada qu'il aurait pu avoir son aviation là-bas, car cela nous a coûté très cher d'envoyer nos CF-18 en Europe. Cela nous a coûté si cher, que nous aurions pu aussi bien les laisser stationnés là-bas.

Le sénateur Grafstein: Peut-on dire qu'en temps normal, nous devrions avoir de façon permanente en Europe du personnel stratégique et du personnel de soutien au commandement de l'OTAN et dans les structures subordonnées, pour pouvoir faire face aux problèmes stratégiques?

M. Long: Oui.

Le sénateur Grafstein: Avez-vous étudié les résolutions de l'ONU et celles de l'OSCE pour voir si elles sont conformes d'une quelconque façon à la charte et au mandat de l'OTAN?

Le président: Pouvez-vous être bref?

M. Long: Non, je ne le crois pas. Nous parlons ici de choses différentes. Certains organismes peuvent être autorisés à agir par l'OSCE et par l'ONU. Ils peuvent donc agir au titre de certains aspects de la charte. L'OTAN a été créée au départ en vertu de l'article 51, qui établit le droit à l'autodéfense individuelle et collective. Les résolutions couvrent d'autres aspects aussi, mais je répète que je ne suis pas un spécialiste en la matière et je n'oserais me prononcer là-dessus.

Le sénateur Prud'homme: Je pense que l'on ne s'est pas suffisamment attardé à l'expansion de l'OTAN, et je serais d'avis, comme le sénateur Grafstein, que cette question devrait faire l'objet d'un véritable débat.

Comme d'autres aussi, je ne suis pas convaincu que l'on aurait dû élargir l'OTAN, et je ne suis pas convaincu non plus que l'on devrait continuer à l'élargir encore. L'histoire peut nous le confirmer. De 12 membres qu'elle avait au départ, elle est passée à 14 en 1952 avec l'adjonction de la Turquie et de la Grèce. C'est d'ailleurs peut-être ce qui a empêché ces deux pays de s'entre-tuer. L'Espagne s'est ensuite ajoutée en 1955, puis l'Allemagne en 1982. Trois autres pays se sont joints aux autres ensuite, il y en a maintenant neuf qui rêvent de se joindre à l'OTAN et qui exercent des pressions politiques: trois pays de la région de la Baltique, trois dans les Balkans et trois pays de l'ancien pacte de Varsovie.

Le président du Sénat vient de rentrer de Géorgie; la Géorgie est un endroit extrêmement instable. Assisterons-nous à la création de six groupes distincts, fortement armés, au sein de la Géorgie, dont certains rêvent à la Turquie au sud, dont d'autres ont l'appui de la Chine au Nord, dont certains se réclament de l'Ossétie du Nord contre l'Ossétie du Sud? Ils se ressemblent tous. Si vous mettez tous ces gens à la télévision, vous aurez l'impression de regarder le même spectacle.

Que va devenir l'OTAN? Si j'ai bonne mémoire, on a très clairement dit, et cela n'a pas changé, que l'OTAN se consacre à la défense collective de ses États membres. Je suis allé au Kosovo et j'ai présenté un rapport à Ottawa. Personne ne m'a écouté parce que de véritables réactionnaires voulaient créer un pays indépendant et ne pas rester au sein de la Yougoslavie.

creating a new, independent country, after having said that these people belong to Yugoslavia.

I personally am not happy with what is about to become of NATO, the NATO that was the great, pure NATO collective defence against the big Soviet Union. There are so many changes taking place. That is why I am so interested in this committee.

Mr. Long: I cannot give you a good answer, but I can at least attempt one.

One of the paradoxes is that NATO enlargement arguably secures the already secure. The process is such that only those that are ready and are resolving their disputes will ever get in. Nevertheless, it precisely addresses the areas where there are at least sets of problems. On the other hand, how is security to be provided or how are these countries to gain security? Say you are talking about Albania or talking about Kosovo, Yugoslavia, whatever. It seems to me that membership is not necessarily the answer, in any event.

My opinion has always been that we should bring about a wide range of different organizations, relationships and networks. We should get Partnership for Peace on the military side and EU cooperation agreements on the other into the various organizations for trade, globally, in order to bring them into the wider international community. NATO membership per se does not do anything other than possibly make things more complex. If NATO had not changed, enlarged, or changed its mandate, I think that we would all be sitting here wondering what exactly it was doing, because as I have said, it secures the already secure. That is certainly true of Central Europe.

Senator Roche: I will only ask one question of our witness. It concerns the implications of the present situation on Canadian foreign policy. It is clear that Kosovo has shown dramatically the counterpointing of the United Nations and NATO, particularly now that NATO has assumed this political role in addition to its military function.

Which is going to predominate in determining action for global security? Where is Canada going to rest its primary allegiance? For some time, Canada has fudged the contradictions between the UN and NATO, particularly in the field of nuclear weapons. Is it possible that Kosovo has brought us to a moment in Canadian foreign policy where we can no longer fudge which one will get our primary allegiance, the United Nations or NATO? What do you think will be the implications of the present situation?

Mr. Long: That is a very interesting question. Ultimately, I think Canada's allegiance is to NATO right now, because the UN is not going to work. However, Canada would have preferred the UN.

Maintenant, l'OTAN est peut-être en train de créer un nouveau pays indépendant, après avoir dit que ces gens appartenaient à la Yougoslavie.

Personnellement, je ne suis pas heureux de ce que l'OTAN est en passe de devenir, l'OTAN qui était la grande et pure organisation de défense collective contre la vaste Union soviétique. Il y a tant de changements qui surviennent. C'est pour cela que je m'intéresse tellement aux travaux de ce comité-ci.

M. Long: Je ne peux pas vous donner de réponse satisfaisante, mais je peux au moins essayer de le faire.

L'un des paradoxes, c'est que, selon certains, l'agrandissement de l'OTAN assure la sécurité de ce qui est déjà sûr. Le processus est ainsi fait que seuls ceux qui sont prêts et s'occupent de résoudre leurs conflits réussiront à devenir membres. C'est un processus qui vise précisément les zones où il existe, au moins, des séries de problèmes. D'autre part, comment la sécurité sera-t-elle offerte ou comment ces pays atteindront-ils la sécurité? Mettons que l'on parle de l'Albanie, du Kosovo, de la Yougoslavie, comme vous voudrez. Il me semble que, de toute façon, l'appartenance à l'OTAN n'est pas nécessairement la réponse à leurs problèmes.

J'ai toujours pensé qu'il faudrait qu'interviennent une vaste gamme d'organismes, de relations et de réseaux différents. Il faudrait que le Partenariat pour la paix collabore avec les militaires et que les accords de coopération de l'UE soient pris en compte dans les diverses organisations de commerce du monde entier, afin que ces pays puissent être amenés à faire partie d'une plus vaste communauté internationale. En soi, l'appartenance à l'OTAN n'accomplit rien si ce n'est, éventuellement, de rendre les choses plus complexes. Si l'OTAN n'avait pas changé, ne s'était pas agrandie ou n'avait pas modifié son mandat, je pense nous nous demanderions tous ici ce que fait cette organisation car, comme je l'ai dit, elle assure la sécurité de ce qui est déjà sûr. Cela est certainement vrai pour l'Europe centrale.

Le sénateur Roche: Je ne poserai qu'une seule question à notre témoin. Elle porte sur les conséquences de la situation actuelle sur la politique étrangère du Canada. Il est évident que le Kosovo a révélé de façon dramatique les contrastes entre les Nations Unies et l'OTAN, particulièrement maintenant que l'OTAN a assumé ce rôle politique en sus de sa fonction militaire.

Qu'est-ce qui va prédominer lorsqu'il s'agira de décider des gestes à poser pour assurer la sécurité mondiale? À qui le Canada accordera-t-il son allégeance première? Depuis un bon moment, le Canada se joue des contradictions entre l'ONU et l'OTAN, notamment dans le domaine des armes nucléaires. Il est possible que le Kosovo nous ait amenés à un moment de l'histoire de la politique étrangère du Canada où nous ne pourrions plus refuser de choisir l'organisme auquel nous accorderons notre allégeance première: serait-ce l'ONU ou l'OTAN? Selon vous, quelles seront les répercussions de la situation actuelle?

M. Long: Question très intéressante. En définitive, je crois que le Canada accorde actuellement son allégeance à l'OTAN, parce que l'intervention de l'ONU ne va pas fonctionner. Toutefois, le Canada aurait préféré l'ONU.

That leaves us with the question as to why the UN does not work in terms of the Security Council, and there you have the structure of the Security Council and the institutionalization of the veto and great power position. On that, I have what is probably an unpopular and out-of-date position. I actually think that vetoes for Russia and China are not such a bad idea. They precisely stop cavalier action by the United States. It does mean that sometimes we do not do things.

I would not try to reform that forum. If you are going to try to work on ethnic conflict and conflict prevention, I would start reforming the United Nations in a more general way and start talking about other institutions other than high military security in the Security Council.

I would say, in short, that NATO has been chosen this time because the UN is not working. The question is, can the UN ever work in this sort of context? I think reform needs to be pursued, but I am not sure that the current way of looking at UN reform will work. I think we need to be more imaginative on UN reform. That is easy to say.

The Chairman: I think we get to that as a predictability question.

Senator Meighen: This question is purely for my own information. To what extent was there an attempt under the NATO umbrella between its members to enter into, for want of a better expression, what I might call defence production sharing arrangements or other economic goodies, to be shared around, and to what extent, if any, did Canada benefit from it?

Mr. Long: There are several fellows in the University of Manitoba who know a lot more about this than I. My understanding is that there is not a great deal, and you would expect it most from Europe in terms of getting its act together. In fact, I think that issue is one that is supposed to be part of the upcoming summit.

It is not that resources are not being devoted to defence production; it is that they are being devoted to various national champions, which are not doing very much in terms of effective production. It has been suggested that European security and defence identity should be a more coherent European position.

Having said that, that possibly flies in the face of the U.S., which of course is the big player in all of this. However, I would add that I am not an expert on defence production issues.

Cela nous amène à nous demander pourquoi l'ONU, et plus précisément le Conseil de sécurité, ne fonctionne pas. La réponse tient à la structure du Conseil de sécurité et à l'institutionnalisation du veto et de la position des grandes puissances. À ce sujet, j'ai une position qui est probablement impopulaire et désuète. Je pense en fait que les vetos accordés à la Russie et à la Chine ne sont pas une si mauvaise idée. Ils servent précisément à empêcher les États-Unis de commettre des actes à la légère. Cela signifie que, parfois, il y a des choses que nous ne pourrions pas faire.

Personnellement, je ne tenterais pas de réformer cette tribune. Si l'on veut essayer de régler les conflits ethniques et travailler à la prévention des conflits, je crois qu'il faut réformer l'ONU de façon plus générale et commencer à parler d'autres institutions que celles de haute sécurité militaire au Conseil de sécurité.

En bref, j'estime que l'on a choisi l'OTAN cette fois-ci parce que l'ONU ne fonctionne pas. La question est de savoir si l'ONU peut jamais être utile dans ce type de contexte. Je pense qu'il faut effectuer une réforme, mais je ne suis pas sûr que la façon actuelle d'envisager la réforme de l'ONU puisse fonctionner. Je pense que nous devons faire preuve de plus d'imagination en matière de réforme de l'ONU. Bien sûr, cela est facile à dire.

Le président: Je pense qu'il s'agit là d'une question de prévisibilité.

Le sénateur Meighen: Je pose cette question strictement pour obtenir un renseignement. Dans quelle mesure les membres de l'OTAN ont-ils compté dans l'arrivée à, faute d'une meilleure expression, des dispositions de partage de la production de défense ou d'autres avantages économiques et dans quelle mesure, le cas échéant, le Canada en a-t-il profité?

M. Long: À l'Université du Manitoba il y a plusieurs personnes qui sont beaucoup mieux renseignées sur cette question que moi. D'après ce que j'en sais, cela ne s'est pas produit à grande échelle et l'on s'attendrait que ce soit surtout l'Europe qui en bénéficie au moyen d'une plus grande coordination. En fait, je pense que cette question est censée être inscrite à l'ordre du jour du sommet à venir.

Ce n'est pas que l'on ne consacre pas de ressources à la production de défense; c'est plutôt qu'on en consacre à divers champions nationaux, qu'ils ne font pas grand-chose en fait de production réelle. On a laissé entendre qu'il faudrait qu'il y ait plus de cohérence en Europe entre la sécurité européenne et l'identité de défense.

Cela étant dit, il est possible que cela ne plaise pas aux États-Unis, qui sont, bien sûr, les plus grands joueurs dans cette partie. Permettez-moi toutefois d'ajouter que je ne suis pas un spécialiste des questions de production de défense.

The Chairman: Senators, we have gone over our time. I think we are in full agreement that this has been a very helpful exploratory venture. I am sure that some of the questions that were raised this afternoon will come back again and again. It may well be that we will need to have the present witness back again, perhaps again and again. Thank you very much. We appreciate your contribution.

The committee continued *in camera*.

Le président: Mesdames et messieurs les sénateurs, nous avons dépassé le temps prévu. Je pense que nous reconnaitrons tous avoir fait un travail de reconnaissance très utile. Je suis sûr que certaines des questions soulevées cet après-midi seront posées de nouveau à de nombreuses reprises. Il se peut bien que nous ayons besoin de rappeler notre témoin d'aujourd'hui, mais peut-être pas à de nombreuses reprises. Merci beaucoup. Nous vous savons gré de votre témoignage.

La séance du comité se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From Carleton University:

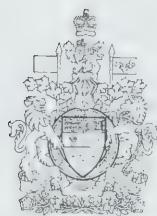
Professor David Long, School of International Affairs.

De l'Université Carleton:

M. David Long, professeur, École des affaires internationales.

CAI
YC 23
- F71

LIBRARY
OF PARLIAMENT



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chair:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Wednesday, April 27, 1999

Le mercredi 27 avril 1999

Issue No. 34

Fascicule n° 34

Eighth meeting on:
The consequences for Canada
of the emerging European Monetary Union
and other related trade and investment matters

Huitième réunion concernant:
Les conséquences pour le Canada
de l'émergence de l'Union monétaire européenne et
autres sujets connexes en matière de commerce et
d'investissement

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Losier-Cool
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
Corbin	(or Kinsella)
De Bané, P.C.	Robertson
Di Nino	Stollery
Grafstein	Whelan, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Losier-Cool
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
Corbin	(ou Kinsella)
De Bané, c.p.	Robertson
Di Nino	Stollery
Grafstein	Whelan, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 27, 1999
(46)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 2:55 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Robertson, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (11).

Other senators present: The Honourable Senators Kenny, Prud'homme, P.C. and Roche (3).

In attendance: Peter Berg from the Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

From the Bank of Canada:

John D. Murray, Chief, International Department.

Pursuant of the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 19, 1997, the committee proceeded to examine and report on the consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and other related trade and investment matters.

Mr. Murray made a statement and answered questions.

At 4:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 27 avril 1999
(46)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 14 h 55, dans la pièce 160-S, de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Robertson, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (11).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Kenny, Prud'homme, c.p. et Roche. (3)

Également présent: Peter Berg de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

De la Banque du Canada:

John D. Murray, chef, Département des relations internationales.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 19 novembre 1997, le comité examine, pour en faire rapport, les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et d'autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement.

M. Murray fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, April 27, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 2:55 p.m. to examine the consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and other related trade and investment matters.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We have before us today Mr. John Murray, Chief of the International Department of the Bank of Canada. Those of you who have been on the committee for some time will recall Mr. Murray's previous appearance before this committee. He was extraordinarily lucid, if I remember correctly, on some complicated economic questions. Mr. Murray, please tell us what has happened relative to the European Monetary Union since we made our report, which I believe was in June of 1996.

Mr. John D. Murray, Chief, International Department, Bank of Canada: We at the bank are quite interested in this topic and follow it closely, and I thank the committee for this opportunity to talk to others who are interested and to exchange views.

I have adapted an outline borrowed from a presentation that I made last month at York University. The topic was somewhat different but I have restructured it. The second page of my brief outlines what I had planned on speaking to, but if there are other issues that you wish to discuss, I would be pleased to do that. Please do not hesitate to raise questions or to redirect my presentation.

I wish to begin with a reminder of the concerns that I listed in my last presentation in the spring of 1998, in part to see how close we were to the mark and in part by way of a post-mortem to see what has happened.

A second set of issues relates to the recent economic performance in Europe. I should like to look at how Europe has done, both in terms of the real economy and in terms of its financial markets, in the run-up to EMU and the launch of the euro, through 1997 and 1998 and in then in the brief period since. We do not have a significant amount of experience post-EMU, but already I think we can see certain pressures developing, certain important issues emerging.

That will bring us to the third and perhaps most important set of issues, which I call unresolved issues. Those are the lessons and implications for Canada. They are very similar to the issues that we had identified earlier, but we can speak to them with a little more confidence now. It is still very early, so you hate to say anything too definite. However, to a surprising degree, some of the predictions we made earlier, both with regard to issues that are not important for Canada and with regard to those that might be, seem to be coming true.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 27 avril 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 14 h 55 pour examiner les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Nous accueillons aujourd'hui M. John Murray, chef du Département des relations internationales de la Banque du Canada. Ceux et celles qui font partie du comité depuis un certain temps se souviennent certainement de la comparution antérieure de M. Murray. Si j'ai bonne mémoire, il avait fait des observations d'une lucidité extraordinaire sur certaines questions économiques complexes. Monsieur Murray, pourriez-vous nous dire comment la situation a évolué en ce qui concerne l'Union monétaire européenne, depuis que nous avons préparé notre rapport, c'est-à-dire depuis juin 1996, si j'ai bonne mémoire?

M. John D. Murray, chef, Département des relations internationales, Banque du Canada: Ce sujet nous intéresse beaucoup et nous suivons la situation de près. Par conséquent, je vous remercie de me donner l'occasion d'en discuter avec d'autres personnes qui s'y intéressent.

J'ai préparé un schéma à partir du texte de l'exposé que j'ai fait le mois dernier à l'Université York. Le thème était légèrement différent, mais j'ai remanié le texte. La page 2 de mon mémoire donne un aperçu des sujets que je compte aborder mais si vous vouliez me faire dévier sur d'autres questions, je n'aurais pas la moindre objection. N'hésitez surtout pas à soulever certains problèmes ou à m'aiguiller sur d'autres sujets.

Avant d'aller plus loin, je voudrais rappeler les sujets de préoccupation dont je vous avais fait part au printemps de 1998 pour voir si nous étions proches de la vérité et faire en quelque sorte une autopsie des événements.

Je vous ferai part également de certaines constatations relatives à la performance économique récente en Europe. Je me propose d'examiner comment l'Europe s'est débrouillée, tant en ce qui concerne l'économie proprement dite que pour ce qui est des marchés financiers, pendant la course à l'UME et après le lancement de l'euro, c'est-à-dire depuis 1997. Nous n'avons pas encore beaucoup de recul en ce qui concerne l'UME mais je crois que l'on voit déjà émerger quelques tensions et quelques problèmes de taille.

Ensuite, j'aborderai la troisième série de problèmes, peut-être la plus importante. C'est ce que j'appelle les problèmes non résolus. Ce sont précisément ces problèmes qui permettent au Canada de tirer des leçons. Ce sont eux qui peuvent avoir des conséquences pour nous. Ces problèmes sont très semblables à ceux que nous avons déjà relevés, mais nous pouvons en parler avec un peu plus d'assurance maintenant. Il est encore beaucoup trop tôt pour pouvoir faire des affirmations péremptoires. Par contre, certaines des prédictions que nous avons faites, tant en ce qui concerne les problèmes qui n'ont aucune importance pour le Canada et ceux

Page three lists some of the concerns we noted just prior to the launch of the EMU. They are not comprehensive, but they relate to some of the short-term risks. The first and most obvious was the possibility of a speculative attack just prior to the final conversion of national currencies. People were worried that speculators would wait until the end and then make their move and try to destabilize the initiative.

Second, there was a more general concern about the macroeconomic tensions that seemed to be developing among the 11 member countries as they tried to qualify for the EMU and satisfy the Maastricht agreement. Some found it easier than others to meet the criteria.

The third point we noted related to the different views that seemed to be emerging with regard to the amount of political oversight that the Euro-11 Council would or should exercise over the ECB.

Finally, there were some concerns expressed about what EMU might do to the financial markets in Europe, particularly the banking sector. There were already pressures within Europe to rationalize their banking system. They have been terribly over-banked. Pressures already existed in the international community favouring merger activity, something we are all too familiar with in Canada. The sense was that EMU would exacerbate those pressures and potentially create short-term instability.

Obviously, some of those issues are more important than others. Most notable is the political tension that developed between the finance ministries of Germany and France with regard to the conduct of monetary policy by the ECB. That problem diminished with the departure of Mr. Lafontaine but it is still there. Politicians are not entirely comfortable with the autonomy and independence of the ECB, especially with regard to exchange-rate matters.

We will also touch on the initiatives proposed by Mr. Lafontaine in Germany and Mr. Strauss-Kahn in France, with support by Japan, for target exchange rates among the major currencies — the U.S. dollar, the yen and the euro. In other words, many Europeans wish to go further. The launch of the euro is just the beginning. Distrustful of financial markets, they would like to see more intervention, more control of the major currencies, and they were pushing for that until recently. That, too, has eased slightly.

In terms of banking, restructuring and mergers, you are no doubt familiar with the situation in France with the Société Générale, Banque Paribas and the Banque Nationale de Paris. There is also merger activity in Italy. Earlier U.S. trends that were

qui pourraient en avoir, semblent se réaliser dans des proportions étonnantes.

À la page 3 de mon mémoire, j'ai noté quelques problèmes que nous avions signalés juste avant le lancement de l'UME. Je ne les ai pas tous indiqués. Il s'agit uniquement de quelques risques à court terme. Le premier problème, qui est le plus évident, est la possibilité d'une attaque spéculative juste avant la conversion définitive des devises nationales. On craint notamment que les spéculateurs n'attendent jusqu'à la dernière minute pour intervenir et essayer de déstabiliser l'initiative.

Le deuxième point concerne une préoccupation de nature plus générale au sujet des tensions macroéconomiques qui semblaient apparaître entre les 11 États membres pendant qu'ils essayaient de se qualifier pour faire partie de l'UME et de remplir les conditions énoncées dans le Traité de Maastricht. Certains pays ont eu plus de facilité que d'autres à y arriver.

Le troisième point que nous avons noté concerne les divergences de vues qui semblaient émerger quant au degré de contrôle politique que le Conseil des 11 exercerait ou devrait exercer sur la Banque centrale européenne.

Enfin, certaines inquiétudes avaient été exprimées au sujet des répercussions que l'UME pourrait avoir sur les marchés financiers européens, surtout sur le secteur bancaire. Des pressions dans le sens d'une rationalisation du système bancaire européen se manifestaient déjà. Il y avait beaucoup trop de banques. Certaines poussées vers la fusion de banques — phénomène que nous connaissons très bien au Canada — apparaissaient déjà au sein de la communauté internationale. On pensait que l'UME exacerberait ces pressions et pourrait même déstabiliser les marchés financiers à court terme.

De toute évidence, certains de ces problèmes sont plus importants que d'autres. À noter surtout les tensions politiques que la décision de confier la gestion de la politique monétaire à la BCE avait suscitées entre les ministères des Finances allemand et français. Elles se sont toutefois atténuées depuis la démission de M. Lafontaine, mais elles n'ont pas encore complètement disparu. Les politiciens ont toujours quelque difficulté à accepter sans réserve l'autonomie et l'indépendance de la BCE, surtout en matière de taux de change.

Je vous dirai quelques mots au sujet des initiatives proposées, avec l'appui du Japon, par M. Lafontaine en Allemagne et par M. Strauss-Kahn en France en faveur de l'établissement d'objectifs en matière de change, pour ce qui est des principales devises, c'est-à-dire le dollar américain, le yen et l'euro. En d'autres termes, bien des Européens veulent aller plus loin. Le lancement de l'euro n'est qu'une première étape. Étant donné qu'ils se méfient des marchés financiers, ils voudraient un droit d'intervention et de contrôle accru sur les principales devises et c'est dans ce sens qu'ils exerçaient encore de fortes pressions il n'y a pas très longtemps. L'agitation s'est toutefois quelque peu calmée dans ce domaine également.

En ce qui concerne les restructurations et les fusions dans le secteur bancaire, vous êtes sans aucun doute au courant de celles dont ont fait l'objet plusieurs banques françaises, à savoir la Société générale, la Banque Paribas et la Banque nationale de

already evident in 1997 and 1998 have become even more important. Towards the end of my presentation we will link that with pressures in Canada and what that might say about our banks and about how big is big enough.

If you turn to page 4 and the recent economic performance, there are a number of things to note. First, taking the Euro-11 as a whole and looking at the performance of what we call the real economy as opposed to the financial markets, the results have been rather mixed. In fact, I would say that performance has been mixed to poor.

In the first set of graphs, I have tried to give you some idea of how the Euro-11 has done over the last two years compared to Canada and the United States. The first chart, on GDP growth, shows that the U.S. has consistently done very well throughout the period. There was a brief period where our growth exceeded theirs through 1997. Then we dipped, in large part, if not exclusively, because of what happened in Asia and, in turn, what happened to world commodity prices. We were more heavily affected than the U.S. by that.

Things looked very promising for Euroland through 1997. Their growth was below that of Canada and the United States but it was converging quickly. Since then, it has dropped quite significantly. In fact, it has dropped more than this graph would suggest, because not all of the Euro-11 economies have reported their results through the first quarter. Therefore, we cannot extend the graph that far. However, the early indications are that some of the major economies, and I would include here perhaps Germany, could experience negative growth through the latter part of 1998 and into 1999. In other words, Euroland is having a more difficult time with regard to real growth than this graph might suggest, even as growth in Canada appears to be nudging up.

On the topics of inflation and the CPI, all of the countries have generally done very well. We moved up for a time and then back down. However, I should like to concentrate on Euroland. The results are not very significant or large, but what might not be clear with that subtle downward trend in the Euro-11 line is that some of them technically are in deflation.

There is a measurement error that is normally associated with the CPI. There is a natural bias embedded in the CPI. If you subtract that out to get what might be called the true or effective measure of inflation, then countries such as France and Germany are now deflating, although not by a large amount. However, they have definitely overshoot what one might regard as the lower bound of the inflation targets for the ECB. That is testament in part, of course, to the weak real economy.

Paris. Des fusions ont lieu également en Italie. En ce qui concerne les États-Unis, les tendances qui étaient déjà manifestes en 1997 et en 1998 se sont encore accentuées. À la fin de mon exposé, j'établirai un parallèle avec les pressions qui se dessinent au Canada. Nous verrons ce que cela implique pour nos banques et nous nous demanderons où cette course au gigantisme doit s'arrêter.

À la page 4 de mon document, il est question de performance économique récente. Comme vous pouvez le constater, il y a quelques observations intéressantes à faire à ce sujet. Tout d'abord, si on analyse la performance économique réelle de l'Europe des 11 en regard de celle des marchés financiers, on constate que les résultats ont été plutôt moyens. En fait, je dirais que jusqu'à présent, elle a été moyenne, voire médiocre.

Les graphiques qui se trouvent sur la première page de la partie de mon mémoire réservée aux graphiques visent à donner un aperçu de la performance de l'Europe des 11, au cours des deux dernières années, par rapport à celle du Canada et des États-Unis. Le premier graphique, qui représente la croissance du PIB, indique qu'en ce qui concerne les États-Unis, ce fut une période faste d'un bout à l'autre. En 1997, la croissance de notre PIB a été brièvement supérieure à celle du PIB américain. Par la suite, elle a terriblement fléchi. La crise asiatique et l'évolution du cours mondial des produits de base sont la principale, voire l'unique raison de ce revirement de situation. Nous avons davantage subi le contrecoup de ces événements que les États-Unis.

Les perspectives étaient excellentes pour Euroland en 1997. La croissance économique était moins forte dans ces pays qu'au Canada ou aux États-Unis mais elle s'améliorait rapidement. Depuis lors, elle a considérablement baissé. En fait, elle a chuté davantage que ne semble l'indiquer ce graphique parce que certains des 11 pays européens n'avaient pas communiqué leurs résultats pour le premier trimestre. Par conséquent, le graphique n'inclut pas ce trimestre. Cependant, d'après les premières données que nous avons, l'économie de plusieurs pays européens importants, y compris celle de l'Allemagne, pourrait accuser une croissance négative vers la fin de 1998 et le début de 1999. Par conséquent, Euroland connaît une croissance réelle inférieure à ce que l'on pourrait croire d'après ce graphique, alors qu'elle augmente légèrement au Canada.

En ce qui concerne l'IPC, tous les pays s'en tirent très bien. Au Canada, cet indice a augmenté pendant un certain temps, pour baisser par après. Je voudrais toutefois attirer surtout votre attention sur Euroland. En ce qui le concerne, les résultats ne sont pas très spectaculaires mais ce qui n'apparaît peut-être pas très clairement sur la ligne correspondant à l'Europe des 11, c'est que plusieurs de ces pays traversent, techniquement parlant, une période déflationniste.

En ce qui concerne le calcul de l'IPC, une certaine marge d'erreur est jugée normale. Elle est toute naturelle. Si l'on en tient compte pour obtenir une mesure exacte ou effective de l'inflation, des pays comme la France et l'Allemagne sont en période de déflation, mais de justesse. Dans ces deux pays, l'inflation est inférieure aux seuils prévus par la BCE, ce qui témoigne, bien entendu, de la faiblesse de leur économie.

Unemployment remains a problem in Europe. Although it has been trending down ever so slightly, on average, it is still well above 10 per cent. There are exceptions in Europe, which we will get to in a minute, but most of them, and most of the large countries, still have unemployment rates of about 10 per cent. As you know, the debate is whether this unemployment is structural or cyclical.

Canada, which is doing better than it had, and certainly better than Europe, and which is improving through time, is now back to the same unemployment rate we last saw in June 1990. We expect to do much better: 7.8 per cent is not good but it is on the way.

We often refer to the U.S. miracle. They have gone through a period where they appear to have had the best of everything — low inflation, the lowest unemployment rate in over 30 years, and remarkable growth in real output and productivity. We would like to replicate it here.

Senator Stollery: They have also had a negative savings rate.

Mr. Murray: We share that with them, unfortunately. That is a measurement question to a degree. The capital gains realized through property investments as well as securities are not factored into those calculations, as you know. If those are added back in, there are still significant, positive savings in both Canada and the United States. The question within that, of course, is whether this will continue.

It should be noted that while Europe has not been doing terribly, there are some concerns. The performance of Europe on the real side of the economy has not been great. There is a concern at the margin with deflation; there is a concern that growth is continuing to slow; and there is concern that the unemployment rate is not coming down, at least not very quickly.

In part, this can be credited to three things. First, many countries had to institute tight fiscal policies in order to qualify or satisfy the Maastricht criteria. Second, the ECB instituted a tight monetary policy that it felt was necessary to establish its credibility early on. There was an easing in the late fall, just before the launch of the euro — 50 basis points. Duisenberg, the president of the ECB, announced that this was the last easing for a while. Events proved him wrong, as you may know. Only two weeks ago, the ECB eased by another 50 basis points.

With their low inflation rates, however, this still leaves what we call real rates of interest: interest rates operating at less than the rate of inflation and at fairly high levels, given their stage in the business cycle. Therefore, I do not want to suggest that monetary policy in Europe has suddenly become easy or accommodating enough. Some of us would like to see somewhat more easing.

Le chômage est toujours un problème en Europe. Bien qu'il ait eu tendance à diminuer très légèrement, le taux de chômage moyen est toujours supérieur à 10 p. 100. Il y a quelques exceptions mais la plupart des pays d'Europe, surtout les grands, continuent d'enregistrer des taux de chômage qui oscillent autour des 10 p. 100. Comme vous le savez, l'important est de savoir si ce chômage est structurel ou cyclique.

Au Canada, où la situation s'est améliorée et continue de s'améliorer à ce chapitre, et où elle est nettement meilleure qu'en Europe, le taux de chômage est revenu à son niveau de juin 1990. Nous espérons qu'elle s'améliorera encore considérablement; un taux de chômage de 7,8 p. 100 n'est pas satisfaisant mais nous sommes sur la bonne voie.

En ce qui concerne les États-Unis, on parle souvent de miracle économique. Ce pays a connu une période particulièrement faste: faible taux d'inflation, taux de chômage à son plus bas depuis 30 ans et croissance remarquable de la production et de la productivité réelles. Quant à nous, nous aimerions réaliser le même exploit au Canada.

Le sénateur Stollery: Par contre, le taux d'épargne est négatif aux États-Unis.

M. Murray: Nous sommes malheureusement dans le même cas. C'est en partie une question de méthode de mesure. Je vous rappelle que les gains en capital réalisés sur les investissements immobiliers et mobiliers ne sont pas compris dans ces calculs. Si l'on en tient compte, le taux d'épargne est positif, au Canada et aux États-Unis. Bien entendu, le tout est de savoir si cela durera.

À noter qu'en ce qui concerne l'Europe, si la situation n'a pas été catastrophique, elle suscite malgré tout quelques inquiétudes. En ce qui concerne les indices réels de la santé économique, la performance de l'Europe n'a pas été extraordinaire. Le fait d'être au bord de la déflation est préoccupant; on craint par ailleurs que la croissance continue de ralentir et que le taux de chômage ne baisse pas, assez rapidement du moins.

Cette situation peut être attribuée à trois facteurs. Le premier est que la plupart des pays d'Europe ont dû instituer des politiques de resserrement budgétaire pour pouvoir remplir les conditions énoncées dans le Traité de Maastricht. Le deuxième est que la BCE a institué une politique monétaire très rigide parce qu'elle le jugeait nécessaire pour établir d'emblée sa crédibilité. Elle a desserré l'étreinte à la fin de l'automne, juste avant le lancement de l'euro — de 50 points de base. M. Duisenberg, président de la BCE, a annoncé que la baisse n'irait pas plus loin pour un certain temps. Comme vous l'avez peut-être appris, les événements ont démenti ses affirmations. Il y a deux semaines à peine, la BCE a encore abaissé le taux de 50 points de base.

Dans ces pays, si les taux d'inflation sont faibles, il reste que les taux d'intérêt réels demeurent relativement élevés, du fait qu'ils baissent moins vite que le taux d'inflation, à cause de la phase du cycle économique dans laquelle ils se trouvent. Par conséquent, je ne dirais pas que la politique monétaire européenne s'est assouplie de façon radicale. Cela ne suffit pas. Certains observateurs voudraient que l'étau se desserre un peu plus.

What has helped them through this period is the weakness in the euro itself. In combination with the interest rate cuts, it is helping to stimulate their economies. However, this occurs with a lag. The economy cannot be turned around instantly.

The third point relates to the financial crisis in Europe, Latin America and Russia. The countries in Europe were not as affected as Canada by these crises. I am thinking mainly of Asia. Russia, however, affected Germany. Asia affected Italy to a surprising degree. Japanese citizens as well as consumers in other countries had a tremendous appetite for Italian fashion goods and other products. When they went into crises, Italy was the one major European country that appears to have suffered. Therefore, the combined impact on Europe may not have been significant. The combined impact added to the other two factors.

People have worried that the "one size fits all" monetary policy, that now had to be conducted through the ECB, would prove very uncomfortable for some of the members. This is shown on some of the other graphs that I have provided.

On the third page is a graph that looks similar to the others. It has GDP growth, followed by CPI inflation, followed by the unemployment rate. It gives some idea of the divergence and experience across the Euro-11.

These graphs are small but they show what is happening. First, with regard to GDP growth, you will note that some countries, like Ireland and Finland, have been growing at an 8 to 10 per cent rate throughout this period. The line for Ireland may look suspicious. It is both flat and high. Ireland is unique in that it only reports annual data. I cannot give you the quarterly fluctuations and because they have not released 1998 data, and therefore the line does not go very far. The correct sense is one of tremendous growth in Ireland. Finland has also been very strong. Although it is not shown here, Portugal and Spain are very strong as well.

Other countries, however, such as Italy and Belgium, have not done as well. Indeed, if we could extend this line to the fourth quarter, you would see negative growth in Italy — not just low growth, but negative.

I emphasize that there are different experiences in the European countries. A more accommodating monetary policy would be appropriate for Europe as a whole. There are countries, such as Ireland and Finland, where this is the last thing needed. They are already encountering some inflationary pressures.

If we turn to inflation, one can see that Portugal is shooting off the end of the page. They do not need a more accommodating monetary policy — even as France heads in a negative direction.

Ce qui a aidé ces pays au cours de cette période, c'est la faiblesse de l'euro. Avec la réduction des taux d'intérêt, elle contribue à stimuler leur économie. Les effets ne sont toutefois pas immédiats. La situation économique ne peut se redresser complètement du jour au lendemain.

Le troisième facteur est la crise financière qui sévit en Europe, en Amérique latine et en Russie. Les pays d'Europe n'ont pas été touchés aussi durement que le Canada par ces crises, et principalement par la crise asiatique. Par contre, les effets de la crise russe se sont fait sentir en Allemagne. Quant à la crise asiatique, elle a eu des répercussions inattendues en Italie. Les Japonais ainsi que les consommateurs d'autres pays avaient un appétit insatiable pour les articles de mode et autres produits italiens. Quand ces pays ont été frappés par la crise, l'Italie est le pays européen qui en a le plus souffert. Par conséquent, dans l'ensemble, l'incidence de toutes ces crises sur l'Europe n'a peut-être pas été très marquée mais elle s'ajoute tout de même aux deux autres facteurs.

On craignait que la politique monétaire unique, qui devait désormais être orchestrée par la BCE, s'avère très contraignante pour certains pays membres, comme l'indiquent plusieurs autres graphiques.

Les graphiques de la troisième page de la partie du mémoire consacrée aux graphiques ressemblent aux précédents. L'un indique la croissance du PIB, un autre représente l'inflation et le troisième porte sur le taux de chômage. Ces graphiques permettent de se faire une idée des écarts qui caractérisent les divers pays membres de l'Europe des 11 à ces chapitres.

Ces graphiques sont petits, mais ils sont révélateurs. En ce qui concerne la croissance du PIB, vous constaterez que certains pays comme l'Irlande et la Finlande, ont enregistré un taux de croissance de 8 à 10 p. 100 pendant toute cette période. La ligne qui représente l'Irlande peut sembler suspecte. Elle est droite et se situe à un niveau élevé. L'Irlande est un cas unique en ce sens qu'elle ne communique que des données annuelles. Je ne peux pas vous indiquer les fluctuations trimestrielles pour la simple raison qu'aucune donnée n'a été publiée pour 1998. Par conséquent, la ligne ne va pas très loin. On s'attendait à ce que ce pays connaisse une croissance extraordinaire, et c'est effectivement le cas. La croissance a également été très forte en Finlande, ainsi d'ailleurs qu'au Portugal et en Espagne, pays qui ne sont toutefois pas représentés dans les graphiques.

Par contre, la performance de certains pays, comme l'Italie et la Belgique, a été plutôt médiocre à ce chapitre. En fait, si l'on pouvait prolonger la ligne qui correspond à l'Italie jusqu'au quatrième trimestre, elle indiquerait que la croissance a été non seulement minime mais négative dans ce pays.

J'insiste sur le fait que la situation varie d'un pays à l'autre. Une politique monétaire plus accommodante aiderait la plupart des pays d'Europe. Par contre, ce serait catastrophique pour des pays tels que l'Irlande et la Finlande où des poussées inflationnistes se font déjà sentir.

En ce qui concerne le taux d'inflation, on constate que l'extrémité droite de la ligne indique qu'il est en pleine hausse au Portugal. Ce pays n'a que faire non plus d'une politique monétaire

Finland has also been heading down, although as I noted earlier, its growth has not been that bad.

There is also a divergence in unemployment. In Spain, the unemployment rate is barely below 20 per cent. Fortunately, they are one of the countries that has been growing quickly over the last year or two. Italy is experiencing hardly any movement. They appear to be stuck at about 12 per cent. Austria is experiencing some fluctuation. The Netherlands is dipping below 5 per cent now. The Netherlands, with the exception of Luxembourg, is the unemployment champion in Europe by virtue of having the lowest unemployment rate. These graphs are so small that you do not get a sense of the differences. However, the differences are quite large and are producing tensions in terms of policy setting in Europe.

Thus far, I have concentrated on the real side of the economy. Let us turn to the financial markets. The news is somewhat better. Everything one hoped to see with regard to interest rate convergence has happened. Short-term interest rates in Europe converged at about the German levels, as they should. Long-term interest rates, barring some minor differences in credit risk, have also converged.

The second page of graphs shows a comparison between Canada, the United States and Germany of long-term interest rates, short-term interest rates and stock market activity. Germany is used as a reference because that is where the other European countries will move. All of us have done fairly well with regard to long-term interest rates.

In regard to short-term interest rates, the U.S. interest rates were higher to start with, reflecting their position in the business cycle and their solid growth. Canadian interest rates were lower, started to rise, touched the U.S. curve and are now heading back down. It cannot be seen from the graph, but Canadian interest rates are lower than U.S. interest rates now, everywhere across the yield curve. The low long-term rates and short-term rates reflect, in part, our lower inflation rate as well as our somewhat different position in the business cycle. We have more growth and more capacity to use at this point.

Canada, with a stock market dominated by commodity producers, has not done quite as well as the Dow Jones in the U.S., nor has it done as well as the FTSE in the U.K. European stock markets have done quite well. Even though the real economy has underperformed, the stock markets seem to have liked them.

Turning to the last page of the graphs, various stock indexes in Europe have been plotted accompanied by their performance. The

plus accommodante, même si en France, le taux d'inflation est sur le point de devenir négatif. En Finlande, il suit également une courbe descendante mais comme je l'ai déjà signalé, la croissance économique a été assez forte.

On remarque également des écarts entre les divers pays d'Europe en ce qui concerne le taux de chômage. En Espagne, il est tout juste en dessous de la barre des 20 p. 100. Par chance, c'est un des pays où la croissance est rapide depuis un an ou deux. En Italie, le taux de chômage reste pour ainsi dire stagnant. Il semble être bloqué autour de 12 p. 100. Il fluctue quelque peu en ce qui concerne l'Autriche. Par contre, aux Pays-Bas, il est actuellement inférieur à 5 p. 100. Si l'on exclut le Luxembourg, ce sont les Pays-Bas qui connaissent actuellement le taux de chômage le plus bas d'Europe. Ces graphiques sont tellement restreints qu'ils ne donnent pas une bonne indication des écarts. Ceux-ci sont toutefois assez prononcés et sont à l'origine de certaines tensions lorsqu'il s'agit d'arrêter une politique européenne.

Jusqu'à présent, j'ai surtout parlé de l'état réel de l'économie. Parlons maintenant des marchés financiers. À ce chapitre, la situation est légèrement plus encourageante. Tous les espoirs que l'on nourrissait en ce qui concerne la convergence des taux d'intérêt ont été exaucés. Les taux d'intérêt à court terme ont convergé pour ainsi dire au niveau des taux allemands, comme il se doit. Quant aux taux d'intérêt à long terme, ils ont également convergé, à part quelques écarts minimes dus au risque bancaire.

La deuxième page de graphiques permet de comparer l'évolution des taux d'intérêt à long terme, des taux d'intérêt à court terme et des marchés boursiers au Canada, aux États-Unis et en Allemagne. On utilise l'Allemagne comme point de référence pour l'Europe parce que les autres pays européens lui emboîteront le pas. En ce qui concerne les taux d'intérêt à long terme, la performance est assez bonne dans tous les cas.

Pour ce qui est des taux d'intérêt à court terme, les taux américains étaient plus élevés dans un premier temps, à cause de la phase du cycle économique dans laquelle se trouvaient les États-Unis et de la forte croissance économique enregistrée. Les taux d'intérêt canadiens étaient plus bas, puis ils se sont mis à augmenter, ont rejoint les taux américains et sont actuellement de nouveau à la baisse. Ce n'est pas visible sur le graphique mais les taux d'intérêt canadiens sont actuellement inférieurs aux taux américains sur toute la ligne. Le niveau peu élevé de nos taux d'intérêt à long terme et à court terme est dû à un taux d'inflation inférieur à celui des États-Unis et au fait que nous sommes dans une phase différente du cycle économique. Nous avons une plus forte croissance et une plus grande capacité à exploiter pour le moment.

En ce qui concerne notre marché boursier, où les producteurs primaires prédominent, il n'a pas tout à fait atteint le niveau de performance du Dow Jones, aux États-Unis, ni du FTSE, en Grande-Bretagne. Les marchés boursiers européens ont enregistré d'assez fortes hausses. La piètre performance économique réelle ne semble pas les avoir perturbés, bien au contraire.

Les graphiques qui sont sur la dernière page représentent les indices boursiers européens et indiquent leur performance. Le seul

only one that has not done well is Austria. I note that not because it is important, but more as a curiosity, an anomaly.

The second last page of graphs gives a sense of the interest rate convergence in Europe through 1997 and 1998 and the launch of the euro at the end of 1998. The differences disappeared virtually at the long end. France, Germany and Italy have slightly wider margins separating them from some of the other countries.

The convergence on short-term interest rates is represented on the third last page. Activity in the exchange rates is represented on the fourth last page. These activities are not terribly significant. What is not evident, and might have been useful for this package, is the more detailed graph of the last four months. A graph of the last four months could show us the euro plotted against the U.S. dollar. The euro started on January 4 at a level slightly above U.S. \$1.16 and is now trading at U.S. \$1.05, U.S. \$1.06. It has fallen a little over 10 per cent against the U.S. dollar during the four-month period.

I would stress that this activity is what is necessary; it is what is appropriate. Given the weakness in the real economy and given the position of the European economy relative to the U.S., one would hope to see a strong U.S. dollar. Germany and the rest of Europe need, at this point, a softer currency to help rejuvenate spending and stimulate exports. The financial markets are delivering what the economies need.

Turning back to page 4 of the point form notes, we have discussed the uneven performance across the Euro-11, the achievement of greater stability in exchange rates and interest rate conversions, and finally, without highlighting it, the superior performance of equity prices across Europe. They did start at a lower base than the Dow or the TSE.

Clearly the European countries have some economic challenges with which they must deal. As well, they have the unresolved role of the Euro-11 Council and monetary policy. The ECB, the European Central Bank, was guaranteed independence. However, as I noted earlier, the politicians in Europe are not entirely comfortable with that. There is a grey area in which ECB independence was not guaranteed 100 per cent. I am thinking of the exchange rate policy.

The Chairman: Please explain the composition of the Euro-11 Council.

Mr. Murray: The Euro-11 Council refers to the 11 European finance ministries. They sit on the Euro-11 Council and oversee EMU economic affairs as they relate to fiscal policy and other matters.

The Chairman: Are you saying that there could well be tension between this ministerial group on the one hand and the people who run the European Central Bank on the other?

pays dont la performance n'ait pas été fameuse à cet égard est l'Autriche. Ce n'est pas parce que c'est important que je le signale, mais plutôt parce qu'il s'agit d'une anomalie.

L'avant-dernière page de graphiques donne une indication de la convergence des taux d'intérêt en Europe en 1997 et en 1998, ainsi que depuis le lancement de l'euro, vers la fin de cette dernière année. Les écarts avaient pratiquement disparus à la fin de cette période. Ils sont toutefois restés légèrement plus prononcés entre ces trois pays (France, Allemagne et Italie) et certains autres pays d'Europe.

La convergence des taux d'intérêt à court terme est illustrée à la page précédente. Quant à l'évolution des taux de change, elle est représentée dans les graphiques qui se trouvent à la quatrième page à partir de la fin du mémoire. Ces activités n'ont rien de très particulier. Un graphique plus détaillé pour les quatre derniers mois aurait toutefois été utile. Il aurait pu nous indiquer l'évolution du cours de l'euro par rapport au dollar américain. À son lancement, le 4 janvier, l'euro valait légèrement plus de 1,16 \$ U.S. alors que son cours actuel oscille autour de 1,05 et 1,06 \$ U.S. En quatre mois, son cours a diminué d'un peu plus de 10 p. 100 par rapport à la devise américaine.

J'insiste sur le fait que c'était nécessaire et que c'était justifié. Étant donné la faiblesse de la performance économique réelle et la position de l'économie européenne par rapport à l'économie américaine, on espérait que le dollar américain soit fort. Pour le moment, l'Allemagne et les autres pays d'Europe ont besoin d'un fléchissement du cours de leur devise pour les aider à relancer la consommation et à stimuler les exportations. Les marchés financiers répondent à ces besoins.

À la page 4 des notes présentées point par point, nous avons signalé l'inégalité de la performance des pays membres de l'Europe des 11, la stabilisation des taux de change et la convergence des taux d'intérêt ainsi que la performance supérieure des indices boursiers dans toute l'Europe, bien qu'ils aient été dans un premier temps à un niveau inférieur à celui du Dow Jones ou du TSE.

Il est incontestable que les pays d'Europe ont certains défis économiques à relever. Par ailleurs, les différends qui les opposent quant au rôle du Conseil des 11 et quant à la politique monétaire n'ont pas été résolus. Une indépendance totale avait été garantie à la Banque centrale européenne (BCE). Cependant, comme je l'ai déjà signalé, les politiciens européens ne sont pas entièrement satisfaits de cette situation. Il y a une zone floue où l'indépendance de la BCE n'a pas été garantie à 100 p. 100. Il s'agit de la politique des taux de change.

Le président: Pourriez-vous nous donner la composition du Conseil de l'Europe des 11?

M. Murray: Le Conseil de l'Europe des 11 est composé des ministres des Finances des 11 pays européens. Ils siègent au Conseil et supervisent les activités de l'UME dans le domaine de la politique budgétaire et dans plusieurs autres domaines.

Le président: Voulez-vous dire que des tensions pourraient surgir entre ce groupe ministériel d'une part et les dirigeants de la Banque centrale européenne d'autre part?

Mr. Murray: Exactly. We have seen this through the last few months with Lafontaine urging Duisenberg, president of the ECB, and his colleagues to ease monetary policy. Indeed, I think relations were so bad for a period of time that one had a sense that the ECB was refusing to ease interest rates because it was being urged upon them by Lafontaine, Strauss-Kahn and various other members of the Euro-11 Council.

It was out of a desire to demonstrate their independence — I would not say perversity — and it is, perhaps, no coincidence that the easing that did occur happened after Lafontaine's resignation. Had he not resigned, I could see the stand-off continuing.

The second issue, and we pick this up on the next page when we look at Canada, concerns the representation of the Euro-11 in the G-7. Here, I am thinking mainly of the G-7 ministers and central bank governors' meetings. I do not wish to reveal all of the tensions in this group, but the Americans and others have let it be known that they think that there are already far too many Europeans in the G-7. The fact that you would have now all of the G-7 central banks and the ECB represented, as well as all the finance ministries and now the Euro-11, has encouraged the G-7 in its wish to have a representative from the European Commission there, as well as the Euro-11 president.

This would multiply. In other words, by introducing one common central bank, it appears to add to the number of European representatives in the G-7 meetings rather than subtract. A decision has not yet been made. It is a very hot issue between Europe and North America. There is a sense that we definitely do not want the European Commission and the European presidency there, unless it happens to be held by one of the major countries already in the G-7, such as France, Germany or Italy. That seems to be the North American position.

The Europeans do not like that position. However, if you speak to the finance ministries, they are willing to compromise by kicking out all the European Central Bank governors and have all of them represented by the ECB.

As a central banker, I hate to admit that there is a certain logic to that, if you created the ECB. The central bank governors — that is, the Europeans in the G-7 — are naturally reluctant to lose their seat. The debate continues.

It does not sound very significant. However, what one can see, and we worried about this earlier, is the emergence of a G-3. The U.S. and Japan may become so frustrated with regard to representation in Europe, and then worrying about the U.K. and Canada, that they may simply say, "This is nuts. Let us just hold our own meetings and decide who to invite." The U.S. and Japan will each be represented by their finance ministers and central bank governors. They would probably invite Duisenberg and maybe one or two other finance ministers from Europe, and that would be it. It would make for a very small group. Canada may find itself out of the club. We will see.

M. Murray: Exactement. C'est ce que nous avons pu constater au cours des derniers mois, quand M. Lafontaine a prié M. Duisenberg, président de la BCE, et ses collègues d'assouplir la politique monétaire. En fait, je crois que les relations étaient tellement tendues pendant un certain temps que l'on avait l'impression que la BCE refusait de diminuer les taux d'intérêt à cause des pressions exercées sur elle par Lafontaine, Strauss-Kahn et divers autres membres du Conseil des 11.

La BCE a adopté cette attitude par désir d'affirmer son indépendance — je n'irais pas jusqu'à dire que c'était par esprit de contradiction — et ce n'est peut-être pas une coïncidence qu'elle ait assoupli sa position après la démission de M. Lafontaine. S'il n'avait pas démissionné, on ne serait probablement pas encore sorti de l'impasse.

Le deuxième point, qui est indiqué à la page suivante, concerne la représentation de l'Europe des 11 au G-7, surtout aux assemblées des ministres et des gouverneurs de banques centrales. Je ne tiens pas à révéler toutes les tensions qui se sont manifestées au sein du G-7 mais les États-Unis et d'autres pays ont fait savoir que l'Europe était, à leur avis, surreprésentée. Le fait qu'aux représentants de toutes les banques centrales et des ministères des Finances des pays membres viennent s'ajouter ceux de la BCE et de l'Europe des 11 a incité certains membres à suggérer qu'il y ait aussi un représentant de la Commission européenne ainsi que le président du Conseil des 11.

Autrement dit, le fait d'avoir créé une banque centrale commune augmenterait le nombre de représentants européens aux assemblées du G-7 au lieu de le faire diminuer. Aucune décision n'a encore été prise. C'est une partie de bras de fer entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Il semble que nous soyons totalement opposés à la présence d'un représentant de la Commission européenne et du président du Conseil des 11, à moins que la présidence n'échoie à un pays déjà membre du G-7, comme la France, l'Allemagne ou l'Italie. Telle semble être la position nord-américaine.

Les Européens ne sont pas d'accord. Par contre, les ministères des Finances sont disposés à faire un compromis en remplaçant tous les gouverneurs de banques centrales européennes par un représentant de la BCE.

Comme représentant d'une banque centrale, je dois admettre à contrecœur que ce serait logique, puisqu'on a créé la BCE. Par contre, les gouverneurs des banques centrales européennes, ou plus précisément des pays européens membres du G-7, ne tiennent évidemment pas à perdre leur siège. Le débat continue.

La question que je vais aborder ne paraît pas très importante. Cependant, elle nous préoccupe et nous en avons d'ailleurs déjà discuté. Il s'agit de l'émergence possible d'un G-3. Les États-Unis et le Japon pourraient se sentir tellement frustrés par le problème de la représentation de l'Europe que, malgré leurs préoccupations au sujet de la Grande-Bretagne et du Canada, ils pourraient finalement juger que cette situation est ridicule et décider de tenir des réunions à part, en choisissant les invités. Les États-Unis et le Japon seraient représentés par leurs ministres des Finances et par les gouverneurs de leur banque centrale. Ils inviteraient probablement M. Duisenberg et peut-être aussi un ou deux autres ministres

The third bullet deals with the desirability of exchange rate targets for the major currencies. I noted earlier that it seems to be off the table for now because Minister Lafontaine was the primary proponent. However, I do not think it has gone away. The Japanese were very interested in it. They would like to pick it up again. Europe is just biding its time.

The Chairman: When you say "major currencies," you do not mean within the European Union, but the U.S. dollar, the Japanese yen, et cetera, do you not?

Mr. Murray: Yes, I should be clear. I am talking about the U.S. dollar, the yen and the euro — the three big currencies.

What is interesting here is that, first, the U.S. does not like the idea of target zones or intervention. They prefer flexible zones, as we do.

Second, if Japan and Europe decide to peg their rates to the U.S. dollar, there is nothing the U.S. can do about it. In other words, this is an action that Canada, Japan and Europe could take unilaterally, and which the U.S. would have little control over. If someone wants to peg to your currency, that is what happens. It is nicer if everyone agrees, but you do not have to agree.

The fourth bullet concerns the near-term pressures on European banks and financial markets. We spoke to those earlier. It refers to the major restructuring and rationalization and restructuring that is going on there. It hit some European banks at a time when their profits were already suffering, and it will squeeze them further. One does not see major failures. It is just coming at an inopportune moment.

The fifth bullet concerns the common currency as a catalyst for structural reform. Of course, this is what EMU and the euro were all about. We do not have enough evidence to say yet whether the euro is actually promoting or driving structural reform in the way Europe hoped. If it does not happen, they are in trouble because Europe has very rigid labour markets. Fiscal policy is handicapped through the absence of an effective central government for Europe and also because of the constraints imposed by the stability and growth pact.

Unless they reform their institutions and promote more flexible labour markets, it is not clear how their economies will adjust because they no longer have the flexibility permitted by an independent monetary policy. That is the critical issue from an economist's standpoint.

Page 6 of the point form notes lists the issues that I think are most relevant for Canada. The first bullet reminds us that the direct impact on Canada from the introduction of the euro is, and was, very limited. Canada has so much of its trade with the U.S.,

des Finances européens, un point c'est tout. Ce serait un club très restreint dont le Canada pourrait être exclu. Nous verrons bien.

Le troisième point concerne l'opportunité de fixer des objectifs quant au taux de change des principales devises. Je vous ai déjà signalé que cette proposition semble avoir été reléguée à l'arrière-plan pour l'instant, parce que le ministre Lafontaine était le principal obstacle. Je ne pense toutefois pas qu'elle ait été mise au rancart. Elle intéressait beaucoup les Japonais. Ils aimeraient qu'on relance le débat. L'Europe attend son heure.

Le président: Quand vous parlez des «principales devises», il ne s'agit pas des monnaies des pays membres de l'Union européenne mais plutôt de devises comme le dollar américain ou le yen japonais, je suppose.

M. Murray: Oui. Cela doit être clair. Il s'agit du dollar américain, du yen et de l'euro — les trois grandes devises.

Ce qui est intéressant, c'est que d'une part, les États-Unis ne sont pas favorables à la création de zones cibles ni à une intervention. Ils préfèrent les zones flexibles, comme nous d'ailleurs.

D'autre part, si le Japon et l'Europe décident de fixer leurs taux en fonction du dollar américain, les États-Unis ne peuvent rien y faire. Par conséquent, c'est une décision que le Canada, le Japon et l'Europe pourraient prendre unilatéralement et sur laquelle les États-Unis n'auraient pour ainsi dire aucune influence. Si un pays veut fixer ses cours en fonction de votre devise, vous ne pouvez pas l'en empêcher. Il est préférable que tous les pays soient d'accord mais ce n'est pas nécessaire.

Le quatrième point concerne les pressions à court terme exercées sur les banques européennes et les marchés financiers. Nous en avons déjà parlé. Il s'agit des restructurations majeures qui sont en cours en Europe. Ce mouvement a atteint certaines banques européennes à un moment où leurs bénéfices étaient à la baisse, ce qui n'arrange rien. On ne prévoit aucune faillite majeure mais le seul problème, c'est que cela tombe à un mauvais moment.

Le cinquième point concerne la monnaie commune en tant que catalyseur de réforme structurelle. C'est évidemment l'objet principal de l'UME et de l'euro. Nous n'avons pas encore assez de données pour nous assurer que l'euro pousse la réforme structurelle dans la direction espérée par l'Europe. Dans le cas contraire, l'Europe aura des problèmes parce que ses marchés de l'emploi sont très rigides. La politique budgétaire est contrariée par l'absence d'un gouvernement central européen efficace et par les contraintes imposées par le pacte sur la stabilité et la croissance.

À moins que les pays d'Europe ne réforment leurs institutions et n'envisagent d'assouplir leurs marchés de l'emploi, on ne sait pas très bien comment leur économie s'adaptera parce que la flexibilité qui va de pair avec une politique monétaire indépendante a disparu. C'est le problème le plus critique, d'après les économistes.

La page 6 de mes notes signale les points qui intéressent tout particulièrement le Canada. Le premier point nous rappelle que les répercussions directes de l'adoption de l'euro sont très limitées pour le Canada. En effet, notre commerce extérieur est

yet I hesitate to say that that is all that matters. However, it comes very close. Taken as a whole, Europe does not account for a significant amount of our trade. It amounts to about 8 or 9 per cent. It is not insignificant, but it is small and it is shrinking as a share of our trade, as we become more integrated with the U.S. and, to a degree, with Asia.

It is the same on the investment side. Investment is a little more important than trade from a Canadian perspective. Here, I am thinking of our links with Europe. However, the U.S. and Japan dominate here.

If you had to pick a European country that is most important with regard to investment and trade, it is still the U.K., and they are not in EMU, at least not yet.

After consulting with our trading room before coming over, there has been no obvious impact on the dollar. As you may remember, one of the issues concerned how the introduction of the euro might prejudice the behaviour of the Canadian dollar. There were two or three views. One of them was that you would be left with three big currencies: the U.S. dollar, the yen and the euro.

Small currencies, such as the Canadian dollar and the Australian dollar, would find life very difficult living with these elephants. Under that view, we would experience greater volatility, and the demand for our currency would fall. We just would not be large enough to be interesting. As these elephants, as I call them, moved and repositioned themselves as their economies needed, we could find ourselves caught between them.

The second, more positive view, would be that there would be so few currencies to diversify into, and so many semi-unemployed traders out there looking for currency plays, that, while it might generate volatility, on balance, we would find favour in the international community. We would be one of the few alternatives left, if you wanted to diversify.

We have not seen strong evidence of either effect. However, if forced to choose, it seems to have been more the latter. On balance, people like us, and we have not suffered as a consequence of the euro's launch.

The third bullet is more pressure on Canadian banks to consolidate and merge. I am not saying that the decisions that were made to prevent the mergers of Canadian banks were wrong. It is just that we are living in a world in which the trend is towards large. Canadian banks are not small, even by global standards. However, they are roughly one-fifth the size of the largest banks out there.

It is not clear that the economies of scale are so important that you must be large to profit or survive. However, it has had an effect, in terms of public perception, right or wrong. Banks in

principalement axé sur les États-Unis mais j'hésite malgré tout à affirmer que c'est tout ce qui importe. C'est toutefois pratiquement le cas. Dans l'ensemble, l'Europe ne représente pas une proportion importante de nos échanges commerciaux, à peine 8 ou 9 p. 100. Ce n'est pas insignifiant mais ce n'est tout de même pas beaucoup. En outre, ce pourcentage a tendance à diminuer en raison de notre intégration accrue avec les États-Unis et, dans une certaine mesure, avec l'Asie.

C'est également vrai en ce qui concerne les investissements. Le pourcentage est un peu plus élevé mais nous faisons surtout affaire avec les États-Unis et le Japon.

S'il fallait choisir un pays européen qui occupe une place importante en matière d'investissement et de commerce extérieur, ce serait la Grande-Bretagne mais elle ne fait pas partie de l'UME, du moins pas encore.

Avant de venir ici, j'ai consulté les spécialistes qui travaillent dans notre salle de marché et ils m'ont dit que l'euro n'avait eu aucune incidence visible sur le dollar. Si vous vous souvenez, on craignait que l'introduction de l'euro perturbe le comportement du dollar canadien. Deux ou trois théories avaient été avancées à ce propos. L'une d'entre elle est qu'il ne resterait plus que trois grandes devises: le dollar américain, le yen et l'euro.

Selon cette théorie, les petites devises, comme le dollar canadien et le dollar australien, auraient beaucoup de difficulté à survivre en présence de ces géants car la volatilité de notre devise devrait s'accroître et la demande devrait baisser. Autrement dit, nous ne serions pas assez importants pour être intéressants. Pendant que ces géants, comme je les appelle, repositionneraient leur économie en fonction de leurs besoins, nous nous retrouverions coincés entre eux.

La deuxième théorie, qui est plus encourageante, veut qu'il y aurait beaucoup moins de devises sur lesquelles spéculer et que par conséquent, il y aurait un tel nombre de cambistes au semi-chômage à la recherche des occasions que, même si cela provoquait une certaine volatilité sur les marchés, nous aurions la faveur de la communauté internationale au bout du compte. Nous serions une des rares options possibles, pour quelqu'un qui voudrait diversifier son portefeuille.

Nous n'avons aucune preuve probante que c'est ce qui s'est produit, dans un cas ou dans l'autre. Cependant, si l'on était forcé de faire un choix, je crois qu'il pencherait en faveur de la deuxième théorie. Somme toute, on nous aime et nous n'avons pas subi le contre-coup du lancement de l'euro.

Le troisième point concerne les répercussions que cela aurait sur les banques canadiennes, à savoir qu'elles seraient davantage poussées à fusionner. Je ne dis pas que les décisions qui ont été prises pour empêcher la fusion de banques canadiennes sont mauvaises. Le seul problème, c'est que la tendance au gigantisme est générale. Les banques canadiennes ne sont pas petites, même à l'échelle mondiale, mais les mégabanes européennes sont environ cinq fois plus grosses.

On n'a aucune preuve que les économies d'échelle ont une importance telle qu'il faille être «gros» pour faire des bénéfices ou pour survivre. Les perceptions des consommateurs à cet égard ont

France have been merging. Banks in Italy have been merging. Banks in Germany have been merging with American banks. Major Swiss banks have been merging, and U.S. banks have been merging. It is becoming more like the auto industry, in which in every country there will seem to be one, two, or three major players. They all compete internationally, but there are very few of them.

Where Canadian banks will fit into this is unclear. However, certainly, various credit-rating agencies have taken note of developments in Canada and recently downgraded Canadian banks because the mergers did not go through and because, in quotes, "they were regarded as suffering from a hostile government."

It is the perception contrary to the international trend that has had an effect.

The fourth bullet is increased risk of trade frictions and protectionism. If fiscal policy is constrained, if labour markets are very rigid, and if you have lost the flexibility of an independent monetary policy, then you are running out of policy options and there is a concern that Europe, when under pressure, will revert to protectionism. We have seen some examples of this recently with agricultural policy. There was the infamous banana fight between Europe and the U.S. Europe is now threatening to prevent U.S. beef from being imported into Europe. I am not sure that these threats have anything to do with the employment problems in Europe. I think they are specific to agriculture. However, there is a taste for protectionism there. What is interesting is that the one country that is running massive deficits, the United States, has so far restrained itself in the main, while it is the area with a large net surplus, Europe, that seems to have been more protectionist.

The fifth bullet is the uncertain future of the G-7 and other international groups. We have already talked about that. Canada may find itself in a situation where we are too small to play with the big guys and too large to want to play with what is left.

The international community is still sorting itself out. One of the groups that used to be very important to us seems to be disappearing in terms of influence and interest, and that is the G-10. The G-10 no longer seems to be a natural collection of countries. It had some justification after the Second World War, through the 1960s and 1970s. Actually, it is a creature of the 1960s, which is when it first emerged, but it is now disappearing. It is an odd assembly. Even the G-7 is under pressure. We will see which way things go.

The sixth bullet, if I am counting correctly, is renewed interest in a common currency with the U.S. We predicted this a year ago, and it has come upon us with a vengeance. It seems like very odd timing, because we have just had the Asian crisis, and we have just had difficulty in Russia and in Brazil. If there was one lesson from this crisis — and there were many — it was that pegged or

toutefois de l'importance, qu'elles soient justes ou erronées. Des fusions de banques se sont produites en France, ainsi qu'en Italie. En Allemagne, certaines banques ont fusionné avec des banques américaines. En Suisse, les principales banques ont fusionné, de même qu'aux États-Unis. On en arrive à une situation analogue à ce qui s'est produit dans l'industrie automobile, où il n'y a apparemment plus qu'un, deux ou trois joueurs importants par pays. Toutes ces entreprises se font concurrence à l'échelle internationale mais cette concurrence est très limitée, vu leur nombre très restreint.

On ne sait pas très bien quelle sera la place des banques canadiennes. Cependant, les diverses agences de cotation ont certainement remarqué les développements survenus au Canada. Dernièrement, elles ont donc révisé à la baisse la cote de crédit des banques canadiennes parce que les fusions ne se sont pas réalisées et parce que, entre guillemets, «elles sont victimes d'un gouvernement hostile».

C'est l'impression que ça va à l'encontre de la tendance internationale qui a eu cet effet.

Au quatrième point, il y a le risque accru de frictions commerciales et de protectionnisme. S'il y a une politique de resserrement budgétaire, si les marchés de l'emploi sont très rigides et si l'on a perdu la latitude que permet une politique monétaire indépendante, alors on n'a plus tellement le choix de sa politique et on craint que l'Europe, sous la pression, se rabatte sur le protectionnisme. La politique agricole en est un exemple récent. Il y a eu la malheureuse guerre de la banane entre l'Europe et les États-Unis. L'Europe menace maintenant d'interdire l'importation du boeuf des États-Unis. Je ne suis pas convaincu que ces menaces aient un rapport avec les problèmes de l'emploi en Europe. Je crois qu'elles sont tout à fait propres au domaine agricole. Néanmoins, c'est un avant-goût de protectionnisme. Ce qui est intéressant, c'est que le seul pays ayant des déficits massifs, les États-Unis, se soit généralement contenu jusqu'à présent tandis que la région qui bénéficie d'un immense surplus net, l'Europe, semble s'être montrée plus protectionniste.

Le cinquième point, c'est l'avenir incertain du G-7 et des autres groupes internationaux. On en a déjà parlé. Le Canada pourrait se retrouver dans une situation où il serait trop petit pour être dans la même ligue que les grands pays, mais trop gros pour vouloir frayer avec les autres.

La communauté internationale est encore en train de s'organiser. L'un des groupes qui étaient très importants autrefois semble avoir perdu presque toute influence et tout intérêt; je veux parler du G-10 qui n'a plus l'air d'un ensemble naturel de pays. Il avait sa raison d'être après la Seconde Guerre mondiale, dans les années 60 et 70. En fait, c'est une créature des années 60, époque à laquelle il est né, mais il est aujourd'hui en train de disparaître. C'est un regroupement insolite. Même le G-7 subit des pressions. On verra bien comment iront les choses.

Le sixième point, si je sais compter, c'est un renouveau d'intérêt pour une monnaie commune avec les États-Unis. Comme nous l'avions prédit l'an dernier, l'intérêt est là pour de bon. Le moment choisi peut paraître étonnant étant donné la crise asiatique qui s'achève et les difficultés de la Russie et du Brésil. L'une des nombreuses leçons qu'on a pu tirer de cette crise, c'est que la

fixed exchange rates are probably the least sustainable of all currency arrangements. For that reason, it seems like very odd timing and it is very surprising to have Canadians show a renewed interest in a fixed currency arrangement with the U.S. I am not saying it is wrong or inappropriate. I think there are three factors that you can cite to explain it.

I believe David Laidler may have been here earlier speaking to a Senate committee, although I am not sure if it was this committee, about the virtues of a flexible exchange rate. However, the three factors he might cite would be as follows. The first would be the demonstration effect of the euro, a sense among Canadians that, if it is a good idea for Europe, it is something at least worth investigating here.

The second factor is the dismay Canadians experienced over the dramatic decline of their currency for the last two years as it hit record lows. Here, there was a sense that surely a fixed exchange rate could have prevented this and the implied loss in income. I am not sure that that is clear, but there was a frustration and an embarrassment associated with our northern peso, as I will call it, and a desire to look at alternatives.

The third and final factor is the interest shown by countries like Argentina and Mexico in dollarization, and a question in the minds of some Canadians as to whether it might not be a good idea for Canada and that we do not want to be left behind if it is.

Therefore, it has come to the table. The Bank of Canada is still of the view that flexible exchange rates have served us well. There would be, undoubtedly, what I will call significant microeconomic benefits to having a common currency with the United States. I would not wish to dismiss those. For example, to trot out the well-known statistics, almost 45 per cent of our GDP now is exported and, of that, over 80 per cent goes to the United States. That is a significant amount of transactions that, if you denominated in a common currency, you would not have to convert. Accounting would be made easier. To a degree, Canadians are already used to denominating things in U.S. dollars. The press must be careful, when it quotes a figure, to note whether it is Canadian or U.S. dollars, because there is a sense it could be either. We get much of our information and entertainment from the U.S.; so there is a naturalness to the common currency idea.

However, it is difficult to imagine how certain regions of the country would have survived had it not been for the flexible exchange rate and the depreciation of the last two years. We think this is proof, at least on the macro side, of the need for a flexible exchange rate. However, the debate continues.

The final bullet is greater appreciation of the benefits of floating. I guess I have just inadvertently spoken to that.

As we look at some of the problems that are emerging in Europe, we appreciate the advantages of flexible exchange rates and an independent monetary policy.

fixité des changes est probablement le système de devise le moins durable. C'est pourquoi le moment semble mal choisi et il est très étonnant que les Canadiens manifestent un regain d'intérêt pour un système de parité fixe avec les États-Unis. Je ne dis pas que c'est mauvais ou inacceptable. Je pense que trois facteurs peuvent expliquer cet engouement.

Je sais que David Laidler est venu s'adresser à un comité sénatorial dernièrement, mais je ne sais pas si c'était le vôtre. De toute façon, il a parlé des mérites d'un taux de change flexible. Mais voici les trois facteurs qu'il a pu mentionner. Premièrement, il y a l'effet euro qui sert de démonstration et qui peut donner aux Canadiens le sentiment que si c'est bon pour l'Europe, il y a de quoi réfléchir au moins à cette possibilité pour notre pays.

Deuxièmement, il y a l'étonnement des Canadiens devant la chute libre de leur devise au cours des deux dernières années, alors que le dollar a atteint des planchers sans précédent. On s'est certainement dit qu'un taux de change fixe aurait pu empêcher ça et les pertes de revenu qui s'ensuivent. Je ne suis pas certain que ce soit évident, mais il y a eu une certaine frustration et un peu d'embarras causés par notre peso du Nord, comme je l'appelle, ce qui a amené les gens à chercher d'autres solutions.

Troisièmement, il y a l'intérêt montré par des pays comme l'Argentine et le Mexique qui voudraient adopter le dollar; certains Canadiens se demandent donc si ce ne serait pas une bonne idée pour le Canada aussi parce qu'on ne veut pas être en reste si ça se réalise.

La question est donc venue sur le tapis. La Banque du Canada continue de penser que le cours flexible nous a bien servis. Si on avait une monnaie commune avec les États-Unis, on en tirerait certainement ce que j'appellerais d'importants avantages microéconomiques. Je ne veux surtout pas minimiser leur valeur. Par exemple, pour reprendre des statistiques bien connues, c'est près de 45 p. 100 de notre PIB qui est maintenant exporté, dont plus de 80 p. 100 vers les États-Unis. Il se fait un nombre faramineux de transactions qui ne nécessiteraient aucune conversion si on avait la même devise. La comptabilité serait simplifiée. Dans une certaine mesure, les Canadiens sont déjà habitués à chiffrer les choses en dollars américains. Quand ils mentionnent des montants, les journaux doivent préciser chaque fois si c'est en dollars canadiens ou américains parce qu'on a l'impression que ce pourrait être l'un ou l'autre. Beaucoup d'informations et de divertissements proviennent des États-Unis. Il est donc tout naturel de songer à une monnaie commune.

Il est pourtant difficile d'imaginer comment certaines régions du pays auraient pu survivre n'eût été du taux de change flexible et de la dépréciation du dollar ces deux dernières années. À notre avis, c'est la preuve, du moins du point de vue macroéconomique, qu'on a besoin d'un taux de change flexible. Mais le débat se poursuit.

Le dernier point, c'est une meilleure appréciation des avantages du change flottant. Sans le vouloir, je viens juste de vous en parler.

Quand on examine certains des problèmes qui font maintenant surface en Europe, on apprécie les avantages des taux de change flexibles et d'une politique monétaire indépendante.

The U.S. and the Canadian economies, as I noted earlier, are at different points in the business cycle. What was appropriate for the U.S. over the last year or so in terms of high interest rates and an appreciating dollar against the euro and the yen was clearly inappropriate for Canada. We needed that extra degree of freedom, that independence, to see us through.

It was still a rough year in 1998, but real growth was nevertheless close to 3 per cent; better than many other countries. However, had it not been for the depreciation and the flexible exchange rate, we would have been in difficulty.

The Chairman: Thank you for your presentation.

Senator Bolduc: Mr. Murray, you have spoken about the role of the Euro-11 Council in monetary policy. Would you make a small parallel with the Canadian situation? When we went to France a couple of years ago, an ex-president of the Bank of France showed us where it is written very clearly that the bank is independent from the government. I have never seen that written anywhere else.

We do not have that in our legislation. We have relative independence of the central bank from the government. They discuss the issues and somehow a monetary policy is defined. I suppose that is also the case in Britain; there is some independence from the government but not total independence from the Minister of Finance.

I understand that the new Euro-11 system is like the Bank of France and the Bank of Germany used to be: that is, clearly independent from government. Would you give us your views on the pros and cons of the two situations? I lean toward having a totally independent bank. However, I wonder whether it is possible to leave monetary policy to a civil servant. Perhaps it is better to leave it the way we have it in Canada.

Mr. Murray: I have a number of thoughts on that, some of them conflicting. However, with regard to Europe, you may remember that one of the requirements of Maastricht was that countries declare their central banks to be independent. In other words, the ECB initiative could not go forward unless it were made clear in legislation that the national central banks were independent and free of political influence. So it is no accident that the Bank of France received that legislation.

In fact, the Bank of England has received it, too, in order to leave the door open for entry to the EMU.

Senator Bolduc: I may be wrong, but I thought that the Germans included the condition that, if it were not included in a statute that the bank was independent, there would be no euro.

Mr. Murray: That is true. However, in England they did the same thing afterwards, just to leave the door open. I think they did it as well because they thought that independence was a good thing.

Les économies américaine et canadienne, comme je l'ai dit tout à l'heure, se trouvent à des stades différents du cycle commercial. Ce qui convient aux États-Unis depuis environ un an, c'est-à-dire les taux d'intérêt élevés et un dollar à la hausse par rapport à l'euro et au yen, ne convient pas du tout au Canada. Nous avons eu besoin de cette plus grande marge de manoeuvre, de cette indépendance, pour nous en sortir.

L'année 1998 a quand même été difficile, mais notre croissance réelle a néanmoins atteint près de 3 p. 100, ce qui est mieux que bien d'autres pays. Toutefois, sans la dévalorisation de notre dollar et le taux de change flexible, nous aurions été en mauvaise posture.

Le président: Je vous remercie pour votre exposé.

Le sénateur Bolduc: Monsieur Murray, vous avez parlé du rôle joué par le Conseil des 11 dans la politique monétaire. Pourriez-vous établir un parallèle avec la situation canadienne? Quand le comité est allé en France il y a deux ans, un ancien président de la Banque de France nous a montré un document où il est écrit sans équivoque que la Banque est indépendante du gouvernement. Je n'ai jamais vu ça ailleurs.

Ce n'est pas précisé dans nos lois. Au Canada, la banque centrale est relativement indépendante du gouvernement. Il y a discussion des problèmes et enjeux et on finit par arriver à établir une politique monétaire. Je suppose que c'est pareil en Grande-Bretagne; il y a une certaine indépendance par rapport au gouvernement, mais l'indépendance n'est pas totale par rapport au ministre des Finances.

Si je ne m'abuse, le nouveau système de l'Europe des 11 ressemble à la Banque de France et à la Banque d'Allemagne, c'est-à-dire, qu'il est franchement indépendant du gouvernement. Quels sont, selon vous, les avantages et les inconvénients des deux systèmes? Moi, je penche plutôt pour une banque parfaitement indépendante. Je me demande toutefois s'il est possible de laisser un fonctionnaire établir la politique monétaire. Peut-être que le système canadien est préférable.

M. Murray: J'ai plusieurs réflexions sur le sujet et certaines sont même contradictoires. En ce qui concerne l'Europe, rappelez-vous que l'une des conditions de Maastricht c'était que les pays déclarent l'indépendance de leur banque centrale. Autrement dit, le projet de la Banque centrale européenne ne pouvait pas se réaliser tant que les lois ne précisaient pas que les banques centrales nationales étaient indépendantes et imperméables à toute influence politique. Ce n'est donc pas un hasard si la Banque de France a fait l'objet d'une telle loi.

D'ailleurs, une loi a aussi été adoptée pour la Banque d'Angleterre afin de pouvoir faire partie de l'UME.

Le sénateur Bolduc: Je me trompe peut-être, mais je croyais que les Allemands avaient inclus la condition que sans une loi édictant l'indépendance de la banque, il n'y aurait pas d'euro.

M. Murray: C'est vrai. Toutefois, on a fait la même chose en Angleterre après coup, uniquement pour se ménager une porte de sortie. Et aussi sans doute parce que les Anglais trouvaient que l'indépendance était souhaitable.

The second point that occurs to me is that you must be clear about how you define "independence." At the Bank of Canada, we make a distinction between what I will call goal independence and instrument independence. We think that in a democratic society it is appropriate and necessary to have the citizens, through their politicians, decide what is the objective of monetary policy and that they should have an ability to impose that wish on the central bank or on civil servants.

Having made that objective clear, we hope that you would give the central bank the independence it needs, that is, instrument independence, to achieve that target. As long as it did, you would have no cause to complain.

What is also very important for us is accountability; it is not only independence. We believe that there is a benefit to having an explicit target for monetary policy. We do not think it is necessarily appropriate for the central bank, at least unilaterally, to establish that. It should be done in concert with the government.

However, once that is decided and made explicit, we should be given the right, the power, and the independence to achieve it. If it is achieved, there should be no reason for criticism. In the context of Canada, then, if there is an explicit inflation target agreed to, and that is realized, that could be the end of the game, but it is not as simple as that. There are good and bad ways of achieving that. It is somewhat more complicated than that. That is what I mean by goal versus instrument independence in the way we see it.

The problem in Europe is that there is not really any central government. There is almost absolute independence in terms of goals and instruments, and that may create a certain tension.

The term "democratic deficit" emerged years ago with regard to the EMU debate; European populations were not being asked to vote on the initiative, it was being forced upon them. To a degree, there may be a democratic deficit with regard to policy conduct in Europe now — a lack of accountability.

Senator Bolduc: Would you continue the comparison with the American system?

Mr. Murray: The U.S. has done remarkably well through the last few years. As Ronald Reagan once said, it is difficult to argue with success. However, they do not have a clear policy objective.

Senator Bolduc: Do you mean the president or the bankers?

Mr. Murray: Neither; they are just supposed to do good things. There is no clear inflation or growth target. They are just supposed to do good things, however defined. They report to Congress twice a year; so there is an accountability there. There is a degree of independence — in fact, a greater degree than we have, because, once appointed, it is very difficult to dismiss the chairman of the Federal Reserve Bank or the other governors.

Il faut néanmoins bien comprendre ce que signifie cette «indépendance». À la Banque du Canada, on fait une distinction entre ce que j'appelle l'indépendance des objectifs et l'indépendance de l'instrument. On estime que, dans une société démocratique, il est normal et nécessaire que les citoyens, par l'intermédiaire de leurs politiciens, décident de l'objectif de la politique monétaire et aient le pouvoir d'imposer cette décision à la banque centrale ou aux fonctionnaires.

Une fois que cet objectif est clair, on espère qu'on laisse à la banque centrale toute la latitude requise pour qu'elle atteigne cette cible. C'est ce que j'appelle l'indépendance de l'instrument, et tant que l'objectif est atteint, il n'y a pas de raison de se plaindre.

Ce qui est très important pour nous, c'est l'obligation redditionnelle, pas seulement l'indépendance. Nous sommes convaincus qu'il est préférable d'établir un objectif très clair pour la politique monétaire. Néanmoins, il ne revient pas nécessairement à la banque centrale de le faire, du moins unilatéralement. Ça doit se faire de concert avec le gouvernement.

Toutefois, une fois cet objectif établi et clairement expliqué, il nous faut avoir le droit, le pouvoir et l'indépendance voulus pour le réaliser. Et si l'objectif est atteint, on ne peut pas nous critiquer. Alors, au Canada, si on s'entend sur un taux d'inflation bien précis et que cet objectif est atteint, les choses pourraient s'arrêter là, mais ce n'est malheureusement pas aussi simple. Il y a la bonne façon et la mauvaise façon d'atteindre l'objectif. C'est un peu plus compliqué que ça. Voilà pourquoi je parle de l'indépendance des objectifs par rapport à celle de l'instrument proprement dit.

Le problème, en Europe, c'est qu'il n'y a pas vraiment de gouvernement central. Il y a donc une indépendance quasi absolue tant du point de vue des objectifs que des instruments et ça peut créer une certaine tension.

Le terme «déficit démocratique» a été créé il y a quelques années lors du débat sur l'UME; les populations européennes n'ont pas été appelées à voter sur le projet puisqu'on le leur a imposé. Dans une certaine mesure, la politique menée en Europe en ce moment n'est pas parfaitement démocratique puisque la responsabilisation fait défaut.

Le sénateur Bolduc: Pourriez-vous continuer la comparaison avec le système américain?

M. Murray: Les États-Unis se sont remarquablement bien débrouillés depuis quelques années. Comme Ronald Reagan l'a déjà dit, il est difficile de critiquer une réussite. Néanmoins, les États-Unis n'ont pas d'objectif politique clair.

Le sénateur Bolduc: Vous voulez parler du président ou des banquiers?

M. Murray: Ni l'un ni les autres. Ils sont simplement censés faire quelque chose de bien. On ne cible pas un taux d'inflation ou un taux de croissance en particulier. Ils sont seulement censés faire quelque chose de bien, sans que ce soit précisé outre mesure. Comme ils font rapport au Congrès deux fois par année, il y a une reddition de comptes. Il y a aussi une certaine indépendance — d'ailleurs, une indépendance plus grande qu'au Canada parce qu'il

Senator Bolduc: Would you say that there is a parallel between the discussion the chairman has with the Secretary of the Treasury, for example, and with the head of the banking committee of the senate, and what we expect in Canada between the cabinet, the Minister of Finance and the government?

Mr. Murray: It is what we have moved toward. The U.S. was ahead of us in terms of reporting and accountability. It is, in part, a reflection of our parliamentary system as opposed to the checks and balances and the congressional system in the U.S. In the U.S., the administration is quite separate from the Congress, so there is a natural division, and it is not clear to whom the central bank should report, if to anyone.

In Canada and England, under the parliamentary system, there is the government in power. We report, for example, to the government through the Minister of Finance, technically. Technically, as a consequence, we are not really accountable to anyone else.

It is the Minister of Finance who has the power of directive and who, if he is unhappy, can insist on a policy change, have it gazetted, and issue us a directive. It is no one else. However, through time, we have seen the advantage, as has the government, in asking the governor of the bank to report more often on monetary policy. We have realized that increased communication and understanding not only breeds sympathy, hopefully, for policy, but helps us conduct it, and that the trick to good monetary policy is not surprising the public but rather cultivating it, helping it anticipate policy moves so that, in a sense, it can do the work with you or for you.

I have digressed.

The Chairman: The committee has digressed somewhat. We are now comparing financial institutions, rather than focusing on what has been happening in Europe.

I have read that the EMU was devised by politicians some of whom at least tended to be so-called "right-wing." Then last year there was a series of elections in which left-wing governments came to power. You have already referred to what has happened in Germany with Mr. Lafontaine.

How happy are these new left-wing governments with the whole idea of a common monetary policy?

Mr. Murray: That is a difficult question to answer, and I am not sure I have an accurate fix on that. My sense would be that there has been some unhappiness. I guess that is a fairly obvious thing to say. I am not sure that it is unhappiness with the fact that the monetary policy is common and they have lost independence. It is unhappiness with the lack of ability to influence that common policy and a shared sense, at least among the major finance ministries, that monetary policies should have been easier earlier. So there was frustration over the way it was conducted and

est très difficile de congédier le président de la Federal Reserve Bank ou les autres gouverneurs après les avoir nommés.

Le sénateur Bolduc: Est-ce qu'on peut comparer la discussion entre le président et le secrétaire du Trésor ou le président du comité des banques du Sénat à celle qu'il y a au Canada entre le Cabinet, le ministre des Finances et le gouvernement?

M. Murray: C'est vers ça qu'on tend. Pour ce qui est des rapports et de la reddition de comptes, les États-Unis ont de l'avance sur nous. C'est en partie à cause de notre régime parlementaire qui est différent du Congrès et de l'équilibre des pouvoirs aux États-Unis. Là-bas, l'administration est tout à fait à part du Congrès; il y a donc cette division naturelle et on ne sait pas trop à qui la banque centrale devrait faire rapport, si tant est qu'elle doive le faire.

Au Canada et en Angleterre, à cause du régime parlementaire, il y a le gouvernement au pouvoir. Ainsi, en théorie, nous faisons rapport au gouvernement par l'entremise du ministre des Finances. Donc, en théorie, nous n'avons de comptes à rendre à personne d'autre.

C'est le ministre des Finances qui a le pouvoir de donner des directives et qui, s'il est insatisfait, peut exiger une modification de la politique, la faire publier et nous en donner l'instruction. Personne d'autre ne peut le faire. Mais avec le temps, on a constaté, tout comme le gouvernement, qu'il était préférable de demander au gouverneur de la banque de faire rapport plus souvent sur la politique monétaire. On a réalisé que des communications plus fréquentes et une meilleure compréhension rendent non seulement la politique plus sympathique, mais elles nous aident à l'appliquer, et que le secret d'une bonne politique monétaire, c'est de ne pas prendre la population par surprise, mais plutôt de l'appivoiser, de l'aider à prévoir les décisions politiques. Donc, en un sens, le travail se fait presque tout seul.

Mais je m'écarte du sujet.

Le président: C'est tout le comité qui s'en écarte. On est en train de comparer des institutions financières au lieu de se concentrer sur ce qui arrive en Europe.

J'ai lu quelque part que l'UME avait été conçue par des politiciens dont certains au moins avaient des tendances «à droite». Puis, l'an dernier, il y a eu toute une série d'élections à l'issue desquelles des gouvernements de gauche ont pris le pouvoir. Vous avez déjà mentionné ce qui est arrivé en Allemagne avec M. Lafontaine.

Ces nouveaux gouvernements de gauche sont-ils contents de toute cette idée d'une politique monétaire commune?

M. Murray: Il est difficile de répondre à cette question et je ne suis pas certain d'avoir une idée bien claire de la situation. J'ai l'impression qu'il y a un peu de mécontentement. Je suppose que c'est une vérité de La Palice. Je ne suis pas certain que le mécontentement soit causé par le fait que la politique monétaire est commune et qu'on a perdu une certaine indépendance. On est plutôt mécontent de ne pas pouvoir influencer sur cette politique commune; plusieurs, du moins les ministres des Finances des principaux pays, partagent le sentiment que les politiques

frustration over their inability to influence it because of the independence of the ECB.

Senator Stollery: To follow on that subject, I should have thought that the argument between the new governments in Western Europe and the European Central Bank was an argument over the criteria of the European Central Bank. I recall the directions of Gordon Brown to the central banker, to Eddie George, and the fact that the criteria were heavily criticized in the *Financial Times* because they concentrated on price stability, that being their main criterion in administering monetary policy.

I read the points of resignation of Mr. Lafontaine, and we would have to say that, if the German government split on the issue, then all is not happiness. In his criteria, he had five points. I did not understand the one about atomic energy, because I know nothing about German atomic energy policy. However, the other four were things such as those you mentioned, convergence or some system of exchange rates to moderate these extremes in exchange rates. I am not saying fixed exchange rates. He had two or three other points that seemed to be not unreasonable. As you said, the European Central Bank refused even to lower interest rates, even though they must have known interest rates should be lowered; they refused because they would have appeared to be giving in to pressure on one of one of their main criteria, which is the criterion of price stability, and which, by the way, is versus encouraging unemployment. That is why he resigned.

What do you think about that? Is that not really what happened? There seems to be quite a bit of disagreement, and the fact is that the German government is split.

Mr. Murray: I have two or three thoughts, prefaced by the observation that anything that I have said about their motives and action is clearly speculation on my part and is interpretative.

Senator Stollery: However, much of it has appeared in the financial press.

Mr. Murray: As well, this is true to form in the sense that Europe asked for a Bundesbank style central bank, and that is what they are getting. Even if they did not have EMU and were still pegging to the Deutschmark, they probably would have had very similar policies. I would not lay all of this on the doorstep of EMU.

What I call a certain Germanic attitude has existed in the central bank of Germany since the end of World War II. To give them credit, they have had a fair amount of success. While they may have been on the margin by our measure, I do not know how seriously I would criticize them for that. The returns are not in yet.

Senator Stollery: Is it not true that there is a clash between two criteria, the criterion imposed by conservative governments, which were then defeated, and a different criterion that the current finance ministers would prefer to have?

monétaires auraient dû être assouplies plus tôt. Il y a donc de la frustration causée par la façon dont les choses ont été menées et aussi par l'impuissance à influencer la politique étant donné l'indépendance de la BCE.

Le sénateur Stollery: Dans le même ordre d'idées, il me semble que la dispute entre les nouveaux gouvernements d'Europe occidentale et la Banque centrale européenne portait sur les critères de la banque. Je me rappelle les instructions de Gordon Brown à la banque centrale, à Eddie George, et le fait que les paramètres ont été vivement critiqués dans le *Financial Times* parce qu'ils tournaient autour de la stabilité des prix et que c'était le principal critère établi pour l'application de la politique monétaire.

J'ai lu les motifs de la démission de M. Lafontaine et il faut dire que, si le gouvernement allemand est divisé sur la question, alors tout n'est pas rose. Son exposé comportait cinq points. Je n'ai pas compris celui au sujet de l'énergie atomique parce que je ne connais pas du tout la politique allemande en la matière. Toutefois, les quatre autres correspondent à ce que vous avez mentionné, la convergence ou un système quelconque de taux de change pour tempérer la fluctuation des cours. Je ne parle pas de taux de change fixes. Il y avait deux ou trois autres points qui ne paraissent pas déraisonnables. Comme vous l'avez dit, la Banque centrale européenne a même refusé d'abaisser les taux d'intérêt, même si elle devait savoir qu'il fallait le faire. Elle a refusé pour ne pas avoir l'air de céder à la pression sur l'un de ses principaux critères, celui de la stabilité des prix dont le pendant, je le précise, c'est la hausse du chômage. Voilà pourquoi il a démissionné.

Qu'en pensez-vous? N'est-ce pas ça qui s'est passé? Il semble y avoir pas mal de mécontentement et il est vrai que le gouvernement allemand est divisé.

M. Murray: Je veux faire deux ou trois observations, mais je commencerai par préciser que tout ce que j'ai dit sur leurs motivations et leurs mesures n'est que pure conjecture de ma part; c'est mon interprétation personnelle.

Le sénateur Stollery: Mais on a pu lire presque tout ça dans la presse financière.

M. Murray: Et puis, c'était à prévoir au sens où l'Europe a demandé une banque centrale calquée sur la Bundesbank et c'est ce qu'elle aura. Même si l'UME n'existait pas et que le taux de change était encore fixé par rapport au mark allemand, les politiques seraient probablement très semblables. Je n'imputerais pas toute la faute à l'UME.

Ce que j'appelle une certaine attitude germanique prévaut à la banque centrale d'Allemagne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il faut reconnaître qu'elle n'a pas trop mal réussi. Même si selon nos critères à nous elle a pu être en marge, je ne pense pas que je lui en tiendrais vraiment rigueur. Les résultats ne sont pas encore connus.

Le sénateur Stollery: N'est-il pas vrai que deux critères sont incompatibles, l'un imposé par les gouvernements conservateurs qui ont été défaits depuis et l'autre privilégié par les ministres des Finances actuels?

Mr. Murray: As you know, that was not the only issue over which Mr. Lafontaine resigned. In large part, he had lost the complete confidence of the business community through tax measures that he had been proposing. That was probably more important in terms of his forced resignation than anything on the monetary policy front.

However, with regard to price stability as an appropriate target for monetary policy, I am less critical for the following reason: If you pick an inflation target, but insist on trying to achieve that at the expense of employment, you will not be able to maintain your inflation target. Take England as an example. They have picked 2.5 per cent, and they happen to be very close to it right now. If there is sustained unemployment in the United Kingdom, inflation will systematically fall below that target because of the excess supply in the economy. Similarly, it will go above 2.5 per cent if they try to overstimulate the economy.

Simply said, in the long run — indeed, even in the medium run, but perhaps not in the short run — there is a consistency between everyone's desire for full employment and the desire to achieve and maintain price stability.

We are debating the tensions that can be created in the short run and the difficult judgments that are being made as you try to look a year or two ahead, knowing the lags with which policy operates, as to whether you are likely to encounter, on balance, more unemployment than you had anticipated. The debate between Lafontaine and the ECB was not so much about the appropriateness of the objective as it was about whether, in the judgment of Lafontaine, the ECB was likely to undershoot because it was giving too little attention to growth and employment in the economy.

Senator Stollery: That is very interesting. I will not pursue that. Mr. Chairman, although the views that I have just stated were really from *Financial Times*' editorials about stability as a target.

The euro has come under pressure. In your graphs, which are very interesting, you can see illustrated some of the problems that this committee predicted a couple of years ago in our report and in our own discussions, for example, with convergence, et cetera. It cannot have helped the euro when the most powerful finance minister in Europe resigned because of a tax measure and the European commission also resigned. While it did not have anything to do with the euro, it seems to have had an extremely destabilizing effect at a time of introducing a new currency. This is part of what has happened.

Does this not reinforce the Bank of Canada's case and increasingly detract from the argument for a North American currency? A person who may have been all for a North American currency in January may now have doubts, especially as we approach May 1, taking into account what has happened in the last four months. I know about the Argentine business. They have a totally different reason for wanting a common currency, and you know why.

Mr. Murray: Yes. We are in different circumstances, thankfully.

M. Murray: Vous savez, ce n'est pas la seule raison pour laquelle M. Lafontaine a démissionné. Il a surtout perdu toute la confiance du monde des affaires à cause des mesures fiscales qu'il a proposées. Cela a sans doute pesé plus lourd sur sa démission forcée que ses politiques monétaires.

Mais quant à savoir si la stabilité des prix est une cible acceptable de la politique monétaire, j'y suis moins opposé pour la raison suivante: quand on cible un taux d'inflation donné et qu'on essaie de s'y tenir à tout prix aux dépens du chômage, il est impossible de réussir. Prenons par exemple l'Angleterre. Elle a fixé un taux d'inflation de 2,5 p. 100 dont elle est maintenant très proche. Si le taux de chômage reste élevé au Royaume-Uni, le taux d'inflation sera inmanquablement inférieur au taux ciblé à cause de l'offre excédentaire dans l'économie. Inversement, si l'on tente de surstimuler l'économie, le taux dépassera les 2,5 p. 100.

Bref, à long terme — peut-être même à moyen terme mais probablement pas à court terme — il y a compatibilité entre l'aspiration universelle au plein emploi et le désir d'arriver à la stabilité des prix.

On est en train de discuter des tensions que ça peut provoquer à court terme et des jugements difficiles qu'il faut poser quand on tente de faire des prévisions une année ou deux à l'avance. Les politiques sont toujours décalées, puisqu'on ne peut pas savoir si, en définitive, le taux de chômage ne sera pas supérieur à celui qui était prévu. Le débat entre Lafontaine et la BCE ne portait pas tant sur l'à-propos de l'objectif que sur le fait que, selon Lafontaine, les prévisions de la BCE étaient vraisemblablement trop basses parce qu'elle n'attachait pas assez d'importance à la croissance et à l'emploi dans l'économie.

Le sénateur Stollery: C'est très intéressant. Je ne vais pas insister, monsieur le président, bien que l'opinion que j'ai exposée ait été tirée des éditoriaux du *Financial Times* sur le choix de la stabilité comme objectif.

L'euro subit des pressions. Vos graphiques, qui sont très intéressants, illustrent certains des problèmes que notre comité a prédits, il y a deux ans, dans son rapport et dans ses discussions au sujet, par exemple, de la convergence et de tout le reste. Lorsque le ministre des Finances le plus puissant d'Europe a démissionné à cause d'une mesure fiscale et que la Commission européenne a aussi démissionné, ça n'a certainement pas aidé l'euro. Même si ça n'avait rien à voir avec l'euro, on dirait que ça a eu un effet extrêmement déstabilisant au moment même où la nouvelle devise était lancée. Ça explique en partie ce qui s'est passé.

Est-ce que ça n'apporte pas de l'eau au moulin de la Banque du Canada en affaiblissant de plus en plus les arguments en faveur d'une devise nord-américaine? Quelqu'un qui, en janvier, était convaincu des avantages d'une monnaie nord-américaine pourrait maintenant avoir des doutes, surtout qu'on se rapproche du 1er mai, compte tenu de ce qui s'est passé ces quatre derniers mois. Je suis au courant pour l'Argentine. Elle désire une monnaie commune pour une tout autre raison que vous connaissez bien.

M. Murray: Oui. Notre situation est bien différente, heureusement.

We would agree that there are a number of reasons why we benefit from the flexibility provided by a floating exchange rate. Some of that is political. Although that is not what we emphasize at the bank, it is an important consideration. Clearly, if we had a common currency with the United States, we would have even less influence over that policy than the individual EMU members have at the ECB through their national central banks.

Italy, for example, is one of 11. All participants have roughly equal votes and, while their GDPs are not equal, at least among the major countries, they are more similar than they would be with the U.S. and Canada. It is inconceivable that if we joined a common currency with the U.S. we would have equal votes or that our economy would carry equal weight in the monetary policy decisions that would now be made jointly. There is an important political dimension; an abdication of responsibility or goal dependence on the part of Canada.

It is conceivable, however, that the economic advantages from a common currency are so overwhelming that you would be prepared to accept that and you would treat monetary policy, then, like the weather. That is to say, it is important for you, but it is determined outside.

Senator Stollery: That has not been the case in Europe, as we are only in the fourth month. Those overwhelming benefits do not seem to be clear at the moment.

Mr. Murray: That is true, but it is still early. That is why I think the European experiment is very interesting. We wish them well, although we fear there are risks there. It will be interesting to see how it develops. There is a possibility that we have underestimated the microeconomic benefits of a common currency. You cannot be absolute here.

What we do know is that on the macroeconomic side we have benefitted recently from the independence of a flexible exchange rate. We have not been quite as thorough and we do not know quite as much about the other side of the ledger and what the potential microeconomic benefits of a common currency might be.

Senator Andreychuk: One of the areas that interests me is the activity around the European Parliament. Having taken on the European Commission recently, they seem now to be taking on this issue of the euro, the bank and its independence. They have summoned some of the bankers to explain some of their policies and positions.

Have you been noting this trend? Do you think that it will have any effect in changing some of the political dynamics and, therefore, the monetary policies?

Mr. Murray: We have noted it. It is interesting, it is probably salutary or appropriate that the European Parliament is beginning to flex its muscles and assume more powers.

It is what many Europeans hoped for. One of the major reasons, if not the primary reason, for EMU is believed to have been the desire for greater political integration. I am not saying that EMU can account for the increased influence of the European

Nous, nous profitons de la flexibilité que procure le flottement des changes pour plusieurs raisons. Certaines sont d'ordre politique. Même si ce ne sont pas les plus importantes pour la banque, elles constituent néanmoins une considération importante. Si nous avions une monnaie commune avec les États-Unis, nous aurions encore moins d'influence sur la politique monétaire que celle qu'exerce sur la BCE, par l'entremise de sa banque centrale nationale, chacun des membres de l'UME.

L'Italie, par exemple, n'est qu'un pays sur 11. Tous les participants ont grosso modo un vote égal et, même si les PIB des pays les plus importants sont différents, ils sont néanmoins plus comparables que ceux des États-Unis et du Canada. Si l'on optait pour une monnaie commune avec les États-Unis, il serait inconcevable qu'on ait un vote égal ou que notre économie ait le même poids dans les décisions qu'il faudrait prendre conjointement sur la politique monétaire. Il y a une dimension politique importante et il faudrait que le Canada abdique une partie de sa responsabilité ou accepte la subordination de ses objectifs.

Il est toutefois concevable que les avantages économiques d'une monnaie commune soient tels qu'on en accepte les inconvénients et qu'on traite la politique monétaire comme la météo: autrement dit, c'est important, mais indépendant de notre volonté.

Le sénateur Stollery: Ce n'est pas ce qui s'est passé en Europe puisque ça fait seulement quatre mois. Les avantages faramineux ne sont pas encore patents.

M. Murray: C'est vrai, mais il est encore tôt. C'est pourquoi je pense que l'expérience européenne est très intéressante. Nous souhaitons qu'elle réussisse même si nous craignons les risques. Ce sera intéressant de suivre l'affaire. Il est possible qu'on ait sous-estimé les avantages microéconomiques d'une monnaie commune. On ne peut pas être catégorique.

Ce qu'on sait, c'est que du point de vue macroéconomique, on a profité récemment de l'autonomie que procure un taux de change flexible. Comme on n'a pas fait une étude aussi exhaustive de l'autre bord, on n'est pas aussi certain des avantages microéconomiques potentiels d'une monnaie commune.

Le sénateur Andreychuk: L'un des sujets qui m'intéressent, c'est l'activité autour du Parlement européen. Ayant participé dernièrement à la Commission européenne, j'ai constaté qu'elle s'occupait maintenant de la question de l'euro, de la Banque et de son indépendance. Elle a convoqué certains des banquiers pour qu'ils expliquent leurs politiques et leurs positions.

Avez-vous observé cette tendance? Croyez-vous que cela entraînera un changement de la dynamique politique et donc des politiques monétaires?

M. Murray: Nous l'avons observée. C'est intéressant. Il est probablement salutaire que le Parlement européen commence à démontrer sa force et à assumer plus de pouvoirs.

C'est ce qu'espéraient bien des Européens. L'une des principales raisons d'être de l'UME sinon la principale, c'est le désir d'une plus grande intégration politique. Je ne veux pas dire que l'UME est à l'origine de l'influence accrue du Parlement

Parliament, but I think this is part of a deeper trend. Perhaps Europe is starting to come together and we are seeing the beginning of a central government in Europe that will plan and coordinate fiscal policy in a more effective way. They will have a larger budget than they have in the past and they will assume greater power.

There is a need for that if Europe is really trying to do what it says it is trying to do. You need that sort of coordination and central influence. The present European model has been likened to a donut with nothing in the middle. You have various countries. While you have a central bank in the middle, it has not been accountable to any central power. It is divided among 12. The fact that the European Parliament would expect it to report to it now is encouraging the various parts to draw together. The hole in the middle is disappearing.

Senator Andreychuk: In the long term, will that threaten, either positively or negatively, the bank's independence?

Mr. Murray: I do not think so — at least in a useful sense. By forcing it to account for its activities, it is making it more democratic, while, through legislation, it is preserving enough operational independence that short-run political pressures should not prejudice the longer-term attainment of its monetary policies.

There may be too much independence and lack of accountability right now, however, there are signs of correction. You do not wish to go too far to the other side. There is a certain advantage to maintaining some distance so that short-run political concerns begin to overwhelm the longer-term horizon within which monetary policy must be conducted.

Senator Di Nino: Our Senate will be commencing in about two minutes. I was interested in following up discussions regarding the structures, and so on. If I can focus on the impact on Canadian trade and investment, I believe your statement suggested that there is limited impact on Canadian trade and investment. That surprises me. I would have thought that the impact might have been greater.

Can you tell us why you think the impact has been so limited, apart from the predominance of our trade in the U.S.? There has been some effort on behalf of Canadian trade opportunists, if I can put it in those terms, to expand our trade opportunities and our investment opportunities with Europe. In your opinion, why are we not succeeding?

Mr. Murray: There are two reasons. First, while the introduction of the euro and the creation of EMU are significant events, they are not as important as some people believe. What was important in Europe had already been accomplished, namely, the creation of a common market and free movement in theory and in law, if not in practice, of labour and capital.

It is important to remember that many of these countries had already pegged to the Deutschmark. The euro was just the next step. It is an important one, because it eliminates the need to convert currencies and it improves efficiency. However, you already had two important elements: the common market and the

européen, mais je crois que c'est un élément d'une tendance plus profonde. Peut-être que l'Europe est en train d'accorder ses violons et qu'on est témoin de la naissance d'un gouvernement central européen qui planifiera et coordonnera la politique budgétaire d'une façon plus efficace. Il aura un budget plus grand qu'avant et exercera plus de pouvoir.

Si l'Europe veut vraiment faire comme elle le prétend, c'est essentiel. On a besoin d'une telle coordination, d'une influence centrale. Le modèle européen actuel a été comparé à un beigne parce qu'il y a un trou au milieu. Il y a plusieurs pays tout autour d'une banque centrale qui n'a de comptes à rendre à aucun pouvoir central, le pouvoir étant réparti entre les 12 pays. Le fait que le Parlement européen s'attende à ce que la banque lui fasse rapport encourage maintenant les diverses parties à se regrouper. Le trou au milieu est en train de se refermer.

Le sénateur Andreychuk: À long terme, est-ce que l'indépendance de la banque en sera compromise, que ce soit un avantage ou un inconvénient?

M. Murray: Je ne pense pas, du moins de façon tangible. En l'obligeant à rendre compte de ses activités, on la rend plus démocratique alors que les lois lui conservent assez d'autonomie opérationnelle pour que, à court terme, les pressions politiques ne compromettent pas la réalisation à plus long terme de ses politiques monétaires.

En ce moment, elle est probablement trop indépendante et pas assez responsabilisée. Heureusement, on serait en train de corriger ça. Il ne faut pas non plus tendre vers l'autre extrême. Il y a un avantage à préserver une certaine autonomie afin que les préoccupations politiques à court terme n'embrouillent pas les objectifs à long terme qui doivent guider la politique monétaire.

Le sénateur Di Nino: Le Sénat va commencer à siéger dans deux minutes. Je voulais poursuivre la discussion sur les structures. Si je m'en tiens à l'incidence sur le commerce et l'investissement au Canada, votre déclaration doit vouloir dire qu'elle est limitée. Ça m'étonne. J'aurais cru que ça aurait une incidence plus marquée.

Pouvez-vous nous dire pourquoi l'impact a été aussi faible, outre le fait que nous commerçons surtout avec les États-Unis? Certains opportunistes canadiens, si je peux les qualifier ainsi, se sont efforcés d'accroître nos débouchés commerciaux et financiers en Europe. À votre avis, pourquoi n'y parvient-on pas?

M. Murray: Pour deux raisons. Premièrement, bien que le lancement de l'euro et la création de l'UME soient importants, ce sont deux événements qui n'ont pas autant d'importance que certains le croient. Ce qui importe le plus pour l'Europe existait déjà avant et je veux parler de la création, en principe et en droit mais pas en pratique, d'un marché commun et de la libre circulation de la main-d'œuvre et du capital.

Il ne faut pas oublier que nombre de ces pays avaient déjà rattaché leur monnaie au mark allemand. L'euro n'était que l'étape suivante; une étape importante parce qu'elle supprime la nécessité de convertir les monnaies, améliorant du coup l'efficacité. Toutefois, il existait déjà deux éléments importants: le marché

free movement of goods, services and factors of production. We already had a fixed rate of exchange within most of these countries. This is just going that extra marginal step. In other words, Europe now has not been changed in every revolutionary way relative to where it was December 31. It is important to remember that it is still early, too, and that any of the structural reforms that EMU was supposed to drive and any of the efficiency and productivity gains that were supposed to be realized by the introduction of the euro were expected to be longer-term events. Therefore, I think it will take some time for this to become manifest in Europe and, in turn, for Canadians to trade on that. It is too early, especially given the marginal nature of this last step.

The Chairman: Honourable senators, I think we must adjourn the meeting at this time as other senators are arriving for another meeting, so we will have to vacate the room.

I wish to thank our witness. As before, it has been a very enlightening meeting. We appreciate your concise and informative answers. We may be seeking you again. Thank you very much.

The committee adjourned.

commun et la libre circulation des marchandises, des services et des facteurs de production. Dans la plupart de ces pays, il y avait déjà un taux de change fixe. L'euro ne représente qu'une étape marginale. Autrement dit, il n'y a pas eu un chambardement en Europe par rapport à ce qui se passait au 31 décembre. Il ne faut pas oublier qu'il est encore tôt et que toutes les réformes structurelles que l'UME est censé réaliser et tous les gains d'efficience et de productivité que le lancement de l'euro est censé apporter ont été prévus à long terme. Par conséquent, il faudra du temps avant que les résultats escomptés se produisent en Europe et, donc, que les Canadiens puissent en profiter. C'est trop tôt, surtout étant donné le caractère marginal de cette dernière étape.

Le président: Honorables sénateurs, je crois qu'il faut maintenant lever la séance puisque d'autres sénateurs arrivent et qu'il nous faut libérer la salle.

Je veux remercier notre témoin. Comme toujours, la réunion a été extrêmement enrichissante. Nous avons apprécié vos réponses concises et instructives. Nous vous convoquerons peut-être de nouveau. Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Bank of Canada :

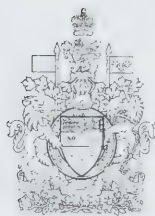
John B. Murray, Chief, International Department.

De la Banque du Canada:

John Murray, chef, Département des relations internationales.

CAI
YC 23
F71

Constitution
Publication



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chair:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, May 4, 1999

Le mardi 4 mai 1999

Issue No. 35

Fascicule n° 35

Second Meeting on:

The ramifications of Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and
2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Deuxième réunion concernant:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et
2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Losier-Cool
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
Corbin	(or Kinsella)
De Bané, P.C.	Robertson
Di Nino	Stollery
Grafstein	Whelan, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Losier-Cool
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
Corbin	(ou Kinsella)
De Bané, c.p.	Robertson
Di Nino	Stollery
Grafstein	Whelan, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday May 4, 1999

(47)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:35 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Robertson, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (12).

Other senators present: The Honourable Senators Forrestall, Mahovlich, Meighen, Prud'homme, P.C. and Roche (5).

In attendance: Peter Berg, Wolfgang Koerner, David S. Goetz and Jack Stilborn from the Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Paul Meyer, Director General, International Security Bureau;

Charles Court, Deputy Director, IDR division, North American and Euro-Atlantic Security and Defence Relations, NATO NORAD Section;

Patrick Wittmann, Deputy Director, UN Security Council Affairs Section.

From the Department of National Defence:

Rear-Admiral Bruce MacLean, Director General, International Security Policy;

Lieutenant Colonel Don Craig, Directorate of NATO Policy.

The committee resumed consideration of its order of reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of April 14, 1999, issue No. 33*)

Mr. Mayer and Rear-Admiral MacLean made statements and together with the other witnesses answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 4 mai 1999

(47)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 15 h 35, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Robertson, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (12).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Forrestall, Mahovlich, Meighen, Prud'homme, c.p. et Roche (5).

Également présents: Peter Berg, Wolfgang Koerner, David S. Goetz et Jack Stilborn de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

M. Paul Meyer, directeur général, Sécurité internationale;

M. Charles Court, directeur adjoint, Direction des relations de sécurité et de défense pour l'Amérique du Nord et la région euro-atlantique, Section OTAN;

M. Patrick Wittmann, directeur adjoint, Section des affaires du Conseil de sécurité de l'ONU.

Du ministère de la Défense nationale:

Le contre-amiral Bruce MacLean, directeur général, Politique de la sécurité internationale;

Le lieutenant-colonel Don Craig, Direction de la politique de l'OTAN.

Le comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi sur l'examen des ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir le fascicule n° 33 des délibérations du comité du 14 avril 1999.*)

M. Meyer et le contre-amiral MacLean font des déclarations et, avec l'aide des autres témoins, répondent aux questions.

At 5:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 4, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:35 p.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, our witnesses today are from the Department of Foreign Affairs and International Trade and from the Department of National Defence.

Before we hear opening statements, I wish to remind the members of the committee that the focus of our mandate is on the changed role of NATO, specifically as it concerns peacekeeping. We are not primarily concerned with Yugoslavia and Kosovo. However, I must be realistic. Those events are a recent, dramatic example of peacekeeping. Consequently, we cannot avoid referring to that particular operation, but let us remember that we are concerned with the overall concept of peacekeeping by NATO.

The strategy for our meetings is to begin with some basic information, and we are relying on these two departments to help us obtain that information. We will turn to outside witnesses later. I anticipate that we will conclude by asking members of the government to appear and, if it seems that we are making mistakes, to put us right. Whether or not they will succeed would be a matter of speculation at this point.

Please proceed.

Mr. Paul Meyer, Director General, International Security Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade: Honourable senators, we applaud your effort in commencing a study of NATO at a time of great transformation in the alliance. You have already done some important work in terms of your 1996 study on relations with Europe. I also recall the innovative work on the new challenges facing peacekeeping that this committee did in 1993.

NATO is in the public minds and on the pages of our media more than it has been at any other time in its existence. I would say nothing is more important right now than what the alliance is doing in Kosovo, which involves members of our armed forces. This action is changing the lives of many in the Balkans. Vital as that task in the Balkans is, however, it is only part of an evolution in the alliance that has been underway since 1989.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 4 mai 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 35 pour examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque, et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont il fait partie.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Chers collègues, nous entendrons aujourd'hui des témoins du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et du ministère de la Défense nationale.

Avant que nous entendions leurs déclarations, je tiens à rappeler aux membres du comité que nous avons principalement pour mandat d'examiner le nouveau rôle de l'OTAN, en ce qui concerne tout particulièrement le maintien de la paix. Nous ne sommes pas ici pour parler surtout de la Yougoslavie et du Kosovo. Mais il faut être réaliste. Ces événements sont un exemple récent et particulièrement frappant d'opération de paix. Par conséquent, nous ne pourrions pas éviter d'en parler, mais rappelons-nous que nous nous intéressons à la question globale du maintien de la paix par l'OTAN.

Nous avons l'habitude de commencer nos travaux par des présentations de fond, et nous comptons sur nos témoins des deux ministères pour nous fournir l'information que nous cherchons. Nous convoquerons plus tard des témoins de l'extérieur. Et je suppose que nous conclurons ensuite nos travaux en demandant à certains membres du gouvernement de comparaître et de nous remettre sur la bonne voie s'ils jugent que nous faisons fausse route. Quant à savoir s'ils y arriveront, c'est de la pure spéculation pour le moment.

Allez-y, s'il vous plaît.

M. Paul Meyer, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Honorables sénateurs, nous applaudissons votre décision d'entreprendre un examen de l'OTAN en cette période où l'Alliance est en pleine transformation. Vous avez déjà accompli un travail important à cet égard en 1996, dans le cadre de votre étude sur les relations avec l'Europe. Je me souviens aussi du travail innovateur que votre comité a réalisé en 1993 au sujet des nouveaux enjeux du maintien de la paix.

L'OTAN est très présente dans les esprits et dans les pages de tous les médias en ce moment, plus que jamais depuis sa création. Je dirais que ses interventions actuelles au Kosovo, avec la participation de nos forces armées, sont d'une importance primordiale. Elles sont en train de transformer la vie de bien des gens dans les Balkans. Mais cette tâche entreprise dans les Balkans, aussi vitale soit-elle, n'est qu'une étape de l'évolution que connaît l'Alliance depuis 1989.

I would like to take a few minutes to tell you what Canada has been trying to do as part of that evolution, that change and adaptation of the alliance. I will also talk about what we have accomplished.

It may be helpful to begin with the objectives that the government pursued for the recent NATO summit in Washington. This summit was initially set up to mark the 50th anniversary of the alliance. It also had to deal with some very fundamental tasks and changes in the organization.

As I review some of these aims, I will indicate the extent to which we were able to achieve our objectives. I hope you will appreciate the extent to which NATO has evolved over the last decade. It has moved from a defensive alliance with a primarily military focus to a much broader political organization. It is well equipped to deal with the broad range of political and military challenges that will arise in the coming decades.

The preparations for the Washington summit focused on three issues. The first was vision — the need to provide a clear and comprehensive statement of the alliance's purposes as it entered a new century and a profoundly different security environment.

The second focus was tools — the need to revise the NATO's 1991 strategic concept, which identified key challenges before the alliance and also gave guidance on the political and military structures that would be required over the longer-term in order to meet these challenges.

The third focus was enlargement — the question of a further expansion of the alliance. As you recall, the Washington summit also marked the formal integration of three new members — Hungary, Poland and the Czech Republic. It is now an alliance of 19 members.

A vision statement was issued in Washington. We saw the need to retain public support for the alliance as it entered into a new realm and a new environment, and we wanted that statement to reflect the common values that underline the alliance. We also wanted the statement to underscore NATO's commitment to operating on the basis of a very broad definition of security, including human security.

NATO's vision should commit the alliance to enhanced stability through greater internal consultation, as well as through partnership with non-members, and through cooperative mechanisms. The statement should commit the alliance to providing for our common defence while still acting to promote and protect the values of its members and partners throughout the Euro-Atlantic area.

Though it may not be a literary masterpiece, the Washington declaration set out a vision that provided a cogent and compelling explanation for the alliance's rationale and vision of the future. Copies of these documents will be available to the committee, if you have not already had a chance to look at them.

Je voudrais prendre quelques minutes pour vous expliquer ce que le Canada a essayé de faire pour contribuer à cette évolution, à ce changement et à cette adaptation au sein de l'Alliance. Je voudrais aussi vous parler de ce que nous avons accompli.

Il pourrait être utile de commencer par les objectifs que le gouvernement s'était fixés pour le récent sommet de l'OTAN à Washington, qui devait au départ marquer le 50^e anniversaire de l'Alliance et qui portait aussi sur certaines tâches et certaines modifications absolument fondamentales dans l'organisation.

En passant ces objectifs en revue, je vais vous indiquer dans quelle mesure nous avons réussi à les atteindre. J'espère que vous comprendrez à quel point l'OTAN a évolué depuis dix ans. Cette alliance défensive, qui avait au départ une mission principalement militaire, s'est transformée en organisation politique de beaucoup plus grande envergure. Et elle est aujourd'hui bien équipée pour relever les nombreux défis politiques et militaires qui surgiront au cours des prochaines décennies.

Les préparatifs du sommet de Washington tournaient autour de trois grandes questions. Premièrement, la nécessité d'établir une vision d'avenir, c'est-à-dire de définir de façon claire et complète les objectifs de l'Alliance à l'aube d'un nouveau siècle, dans un environnement entièrement transformé sur le plan de la sécurité.

Les discussions ont porté deuxièmement sur les outils, à savoir la nécessité de réviser le concept stratégique qui a été adopté par l'OTAN en 1991 et dans lequel étaient répertoriées les principales difficultés que l'Alliance allait devoir surmonter, ainsi que les structures politiques et militaires nécessaires à plus long terme pour résoudre ces difficultés.

La troisième question, enfin, était celle de l'élargissement de l'Alliance, ou de son expansion future. Vous vous souviendrez que le sommet de Washington marquait également l'intégration officielle de trois nouveaux membres — la Hongrie, la Pologne et la République tchèque —, ce qui porte donc à 19 le nombre de membres de l'Alliance.

Les participants au sommet de Washington ont préparé un énoncé de vision. Nous avons ressenti le besoin de conserver l'appui que le grand public accorde à l'Alliance, à son entrée dans une ère nouvelle et un environnement nouveau, et nous voulions que cet énoncé reflète les valeurs communes qui sous-tendent son action. Nous voulions également qu'il mette en relief l'engagement de l'OTAN à fonctionner sur les bases d'une définition très large de la sécurité, qui inclut la sécurité humaine.

La vision d'avenir de l'OTAN devrait lui donner une stabilité accrue, grâce à une plus grande consultation interne, à des partenariats avec des non-membres et à divers mécanismes de coopération. Elle devrait en outre lui permettre d'assurer notre défense collective tout en contribuant à promouvoir et à protéger les valeurs de ses membres et de ses partenaires dans l'ensemble de la zone euro-atlantique.

La déclaration de Washington n'est peut-être pas un chef-d'œuvre littéraire, mais elle fournit une explication claire et convaincante de la raison d'être de l'Alliance et de sa vision de l'avenir. Des exemplaires de ces documents seront mis à la disposition du comité, au cas où vous n'auriez pas encore eu la chance de les parcourir.

The second key product was a strategic concept. This really is the central public policy statement of the alliance. It describes the environment in which NATO operates, the challenges that arise from it, and the means that NATO intends to employ in addressing those challenges. That concept was initially issued in 1991 in the immediate aftermath of the fall of the Berlin Wall and the termination of the Cold War. At the alliance's last summit, in Madrid in 1997, it was determined that, given the major transformation changes in the security landscape, it would be appropriate to revise that strategic concept and issue it at the 50th anniversary summit. That was indeed done.

Canada argued that the revised strategic concept should confirm the alliance's political aims in conflict prevention and crisis management, as well as its contribution to peace support operations. Canada argued that a broad approach to security should be supported, and that it should encompass consultation, dialogue, partnership and cooperation. It should ensure that the alliance forces would be able to provide a credible common defence, but would also have the characteristics to perform new missions commensurate with the alliance's values and security interests.

We also advocated a new and specific recognition of the transatlantic link that the alliance embodies in so many ways, a concept that should also define the relationship with other institutions, particularly the UN and other institutions within the Euro-Atlantic. Such recognition would allow them to operate in a harmonious way.

We felt the concept should also permit the alliance to make significant contributions to further progress on international arms control and disarmament measures, recognizing their relevance to alliance security objectives. We wanted to ensure that a description of this broad approach to achieving our security goals was addressed. Our view of the diminishing role of nuclear weapons was also noted.

We also wanted to ensure that, after the Washington summit, there would be an ongoing review of alliance policies relating to weapons of mass destruction and the various roles that non-proliferation and disarmament measures could play in that regard. There were questions of defence and civil precaution, as well.

Each of these goals was essentially accomplished. Our representatives can take some credit for their advocacy and their ability to translate ideas through the prism of the consensual forum of NATO. Our goals have been reflected in the final common documents.

From the beginning, Canada had advocated an inclusive approach to enlargement. We felt that the alliance had a political obligation to the new democracies in Europe, and that as those democracies emerged they would demonstrate their credentials in terms of making a contribution to the overall goals and purposes of the alliance. We were somewhat disappointed that others

Le concept stratégique était le deuxième produit clé. C'est vraiment le principal énoncé de politique de l'Alliance. Il décrit l'environnement dans lequel l'OTAN fonctionne, les difficultés qui en découlent et les moyens que l'OTAN entend prendre pour résoudre ces difficultés. Ce concept a été établi au départ en 1991, dans le sillage de la chute du mur de Berlin et de la fin de la guerre froide. Les participants au dernier sommet de l'Alliance, qui a eu lieu à Madrid en 1997, avaient décidé qu'il serait approprié, étant donné les transformations majeures dans le paysage de la sécurité mondiale, de revoir ce concept stratégique et d'en rendre la nouvelle version publique à l'occasion du sommet du 50^e anniversaire. Ce qui a effectivement été fait.

Le Canada était d'avis que le nouveau concept stratégique devait confirmer les buts politiques de l'Alliance, à savoir la prévention des conflits et la gestion des crises, de même que sa contribution aux opérations de soutien de la paix. Il estimait qu'il fallait adopter une définition générale de la sécurité qui inclurait la consultation, le dialogue, le partenariat et la coopération. Il fallait s'assurer que les forces de l'Alliance seraient en mesure d'assurer la défense collective de façon crédible, mais aussi qu'elles auraient les caractéristiques nécessaires pour remplir de nouvelles missions conformes aux valeurs de l'Alliance et à ses intérêts sur le plan de la sécurité.

Nous prônions également une nouvelle reconnaissance spécifique du lien transatlantique que l'Alliance incarne à bien des égards et nous jugions nécessaire de définir les relations avec les autres institutions, en particulier celles de l'ONU et les autres institutions euro-atlantiques, afin de permettre à toutes ces institutions de fonctionner dans l'harmonie.

Nous estimions que le concept stratégique devait d'autre part permettre à l'Alliance de contribuer de façon significative à la poursuite des mesures internationales de désarmement et de contrôle des armements, compte tenu de leur pertinence pour ses objectifs de sécurité. Nous voulions être certains qu'il y aurait une description au sujet de cette approche générale des moyens à prendre pour atteindre nos objectifs en matière de sécurité. Nous avons aussi fait connaître notre point de vue sur la diminution du rôle des armes nucléaires.

Nous tenions par ailleurs à nous assurer qu'il y aurait, après le sommet de Washington, une évaluation suivie de la politique de l'Alliance au sujet des armes de destruction de masse et des divers rôles que les mesures de désarmement et de non-prolifération pourraient jouer à cet égard. Nous avons également soulevé certaines questions liées à la défense et à la préparation civile.

Nous avons à peu près atteint tous ces objectifs. Nous pouvons féliciter nos représentants pour leur talent de persuasion et leur capacité de traduire des idées à travers le prisme de la tribune consensuelle de l'OTAN. Les documents finals communs reflètent les objectifs que nous nous étions fixés.

Depuis le début, le Canada préconisait une approche aussi vaste que possible au sujet de l'élargissement de l'OTAN. Nous estimions que l'Alliance avait une obligation politique envers les nouvelles démocraties européennes et que ces démocraties, une fois établies, montreraient certainement qu'elles avaient ce qu'il faut pour apporter leur contribution aux buts et objectifs généraux

around the alliance table did not share our view that the time was right for another round of enlargement. Let me remind you that three new members were brought in at the 50th anniversary summit. There was a sense that time was needed to adjust with these new members before making any firm commitments to further enlargement.

That said, a progressive membership action plan was agreed to in order to help prepare these countries politically, economically, institutionally, legally, and militarily, so that they would be in a better position to take up alliance membership at a later stage.

Mr. Chairman, your study is much broader than the subject of the alliance's role in Kosovo. However, I think it was important for the alliance to demonstrate that it was handling the Kosovo crisis in an effective manner. Emphasis was placed on the consultative function of the alliance — pointing out its capacity to bring political and military assets to bear in pursuit of a goal that resonates with the underlying values of the democracies that form the alliance.

Membership in NATO remains a central pillar of Canada's foreign policy. I hope that my remarks have demonstrated that Canada is not only active in its participation in the life of the alliance, but that it is also at the forefront of efforts to ensure that NATO continues to adapt, helping it to remain capable and relevant to future security challenges, as it has done in the past.

Membership in NATO provides very significant benefits for this country. It is a means of providing a cost-effective defence against any external aggression. It provides consultative mechanisms that give Canada the ability to influence responses to security threats throughout the Euro-Atlantic area. It affords us access to modern technology to broaden the capabilities and experience of Canadian forces. It allows for participation in NATO exercises, and the development of intra-operability, which contributes to the effectiveness and flexibility of our own armed forces. In short, our participation in the alliance represents a benchmark in Canada's international commitment, and demonstrates our determination to continue acting with like-minded democracies to advance our interests and those of the international community.

The Chairman: Rear-Admiral MacLean, do you wish to make an opening statement at this point?

Rear-Admiral Bruce MacLean, Director General, International Security Policy, Department of National Defence: Honourable senators, thank you for allowing me to provide a starting point for your information-gathering process.

I wish to focus on a couple of issues that are important from a specific DND point of view. What is it that we are doing today? And what is it that we might do? In particular, I wish to speak

de l'Alliance. Nous avons été un peu déçus de constater que certains autres membres de l'Alliance ne partageaient pas notre point de vue sur l'opportunité d'une nouvelle ronde d'expansion. Je vous rappelle que trois nouveaux membres ont été intégrés officiellement lors du sommet du 50^e anniversaire. Certains pensaient qu'il fallait une période d'adaptation, à la suite de l'arrivée de ces nouveaux membres, avant de prendre des engagements fermes au sujet d'une nouvelle expansion.

Cela dit, nous avons adopté un plan d'action sur l'adhésion progressive de nouveaux membres afin d'aider à préparer ces pays sur les plans politique, économique, institutionnel, juridique et militaire, de façon à ce qu'ils soient en meilleure posture pour devenir membres de l'Alliance lors d'une prochaine étape.

Monsieur le président, votre étude déborde largement le rôle de l'Alliance au Kosovo. Je pense toutefois qu'il était important que l'Alliance fasse la preuve qu'elle était capable de gérer efficacement la crise au Kosovo. L'accent a été mis sur la fonction consultative de l'Alliance, et en particulier sur sa capacité de mettre à profit ses atouts politiques et militaires pour atteindre un objectif qui reflète les valeurs sous-jacentes des démocraties qui en sont membres.

La participation à l'OTAN demeure un pilier central de la politique étrangère du Canada. J'espère vous avoir démontré que le Canada ne se contente pas de participer activement à la vie de l'Alliance, mais qu'il est également à l'avant-garde des efforts visant à s'assurer que l'OTAN continue à s'adapter, en l'aidant à demeurer pertinente et capable de régler les problèmes de sécurité de demain, tout comme elle l'a été dans le passé.

Notre participation à l'OTAN nous apporte d'importants avantages. Elle nous offre un moyen rentable de nous défendre contre les agressions de l'extérieur; elle nous fournit des mécanismes consultatifs qui nous permettent d'influer sur les réponses aux menaces contre la sécurité dans toute la zone euro-atlantique; elle nous donne accès à une technologie moderne qui peut nous aider à élargir les compétences et l'expérience des forces canadiennes; elle nous permet de participer aux exercices de l'OTAN et de développer une capacité d'action conjointe, ce qui contribue à l'efficacité et à la flexibilité de nos propres forces armées. Bref, notre participation à l'Alliance représente un des points forts des engagements du Canada sur le plan international et démontre notre détermination à continuer de collaborer avec les démocraties ayant des vues similaires aux nôtres pour promouvoir nos intérêts et ceux de la communauté internationale.

Le président: Contre-amiral MacLean, voulez-vous faire une déclaration préliminaire?

Le contre-amiral Bruce MacLean, directeur général, Politique de la sécurité internationale, ministère de la Défense nationale: Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à vous fournir un point de départ pour votre exercice de collecte d'information.

Je voudrais me concentrer aujourd'hui sur quelques questions particulièrement importantes du point de vue du ministère de la Défense nationale. Qu'est-ce que nous faisons actuellement? Et

about numbers. From our perspective, that will be the most germane part of the discussion.

It is important to go back to the 1994 defence white paper, which evaluated where we were with respect to NATO. At that time, the government made the commitment that Canada would remain a full and active member of NATO, and that the alliance's fundamental and primary role would be revived for the collective defence of its member states.

The interesting part is that things have changed, and you are here today, in part, to examine what that change means for Canada. NATO can make a greater contribution to collective and cooperative security than is currently the case, and we have a reservoir of military competence and capabilities to make this greater contribution to peace support operations.

The cornerstone of Canada's military role in NATO is Article 5 of the Washington Treaty, which says:

The parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

As we move into the next century, the important new strategic concept for this group is the non-Article 5 operation, and we frequently hear it mentioned. What operations might we undertake for purposes other than the defence of one of the allies? In the pursuit of its policy of preserving peace, preventing war, and enhancing security, NATO will seek, in concert with other organizations, to prevent conflict. Should a crisis arise, NATO will seek to contribute to its effective management, in accordance with international law, including the possibility of conducting non-article crisis response operations.

In a nutshell, those are the two major issues that we see now. As we move into the more dynamic — and perhaps less understood — 21st century, perhaps we will be doing more than we did during the Cold War.

What is our peacetime contribution to NATO? We have one frigate serving with the Standing Naval Force Atlantic on call 24 hours a day, seven days a week. This year we are in command of that particular NATO force. We also operate, on an occasional basis, a frigate or destroyer with the Standing Mediterranean Naval Force, and we did that as recently as 1998. We see a ship operating in this formation about once every three or four years.

qu'est-ce que nous pourrions faire? En particulier, je voudrais vous parler de chiffres. De notre point de vue, ce sera la contribution la plus utile à la discussion.

Il est important de remonter au Livre blanc de 1994 sur la défense, dans lequel était évaluée notre situation vis-à-vis de l'OTAN. À ce moment-là, le gouvernement avait déclaré que le Canada continuerait de figurer parmi les membres actifs et à part entière de l'OTAN et que le rôle fondamental de l'Alliance serait réaffirmé, afin d'assurer la défense collective de ses membres.

Ce qu'il y a d'intéressant, c'est que les choses ont changé. Vous êtes ici aujourd'hui, du moins en partie, pour examiner ce que ce changement signifie pour le Canada. L'OTAN peut contribuer encore davantage à la sécurité collective et à la coopération en cette matière qu'elle ne le fait actuellement, et nous avons le potentiel de compétences et de ressources militaires nécessaires pour contribuer plus souvent aux opérations de paix.

La pierre angulaire du rôle militaire du Canada à l'OTAN est l'article 5 du traité de Washington, qui dit ceci:

Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties. En conséquence, elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, portera assistance à la partie ou aux parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

À l'aube d'un nouveau siècle, le nouveau concept stratégique important, pour ce groupe, concerne les opérations qui ne sont pas visées par l'article 5, ce dont on entend souvent parler. Quelles sont les opérations que nous pourrions engager dans d'autres buts que la défense d'un de nos alliés? Conformément à sa politique de maintien de la paix, de prévention des guerres et d'amélioration de la sécurité, l'OTAN cherchera, en collaboration avec d'autres organisations, à prévenir les conflits. Si une crise survient, elle tentera de contribuer à la résoudre conformément aux lois internationales, ce qui inclut la possibilité de mener des opérations non visées par l'article 5.

En un mot, ce sont à notre avis les deux grandes questions de l'heure. Maintenant que nous nous apprêtons à entrer dans le XXI^e siècle, qui sera sans doute plus dynamique — et qui est peut-être moins bien compris —, nous allons en faire plus que nous n'en faisons pendant la guerre froide.

Passons maintenant à notre contribution à l'OTAN en temps de paix. Nous avons une frégate avec la Force navale permanente de l'Atlantique, qui est prête à intervenir 24 heures par jour et sept jours par semaine. Cette année, c'est nous qui assurons le commandement de cette force de l'OTAN. Nous avons aussi une frégate ou un destroyer avec la Force permanente en Méditerranée; ce navire est en service sur une base occasionnelle et l'a été encore récemment, en 1998. Nous avons un navire en

We have some 200 staff officers serving in various headquarters — for example, in Brussels, at the Supreme Headquarters Allied Powers in Europe, and in Norfolk, Virginia. We also have 125 personnel in the NATO Airborne Early Warning Force in Germany. In addition, we undertake training opportunities with our NATO allies on a regular basis.

In the future, we will also have the opportunity to provide a service called NATO Flying Training in Canada, or NFTC. Currently, Denmark and the U.K. are participating. We also provide the opportunity for other allied forces, like Germany and the U.K., to conduct training in Canada on a cost-recovery basis. The Netherlands spent some \$130 million in 1997-98.

That is what we do in peace time. What is it that we might be able to do in a more challenging crisis situation, or indeed, in a war? In the white paper, we looked at this in the context of general contingency capabilities, not just for NATO, but in terms of all of our commitments overseas, including the UN or coalitions of like-minded countries.

In that context, we could deploy some 10,000 personnel at any one time, and we could do it within three months. This force would be a mix of army, navy, and air force units. It would include elements such as a joint task force headquarters and a maritime task group consisting of up to four destroyers, frigates or submarines, as well as a support ship. It would also include three separate battle groups of about 1,000 to 1,500 personnel, or a gate group. In addition, there would be an infantry battalion group of about 1,000 people, plus a wing of fighter aircraft, which could be up to about 30 to 35 aircraft, and a squadron of tactical transport aircraft — the Hercules aircraft.

We could not provide long-term support for that force, so after about six months it would either have to return or we would have to undertake some kind of mobilisation in order to continue to maintain it overseas.

What we can provide, however, and what we would view as our sustainable contribution, is a force of up to some 4,000 personnel. Again, it would be a mix of army, navy and air force personnel, but some 4,000 people could be deployed within a relatively short period of time, within about three weeks or a month.

If we were to deploy those 4,000 people, there would be a couple of navy ships, a battle group of about 1,200 personnel, an infantry battalion group of about 1,000 personnel, one squadron of aircraft — including up to 18 fighters — some Hercules aircraft, a communications element, and a headquarters element. As I have already pointed out, Canada would also mobilize further national

service dans cette formation à peu près tous les trois ou quatre ans.

Nous avons environ 200 officiers d'état-major dans les divers quartiers généraux, par exemple à Bruxelles, au Grand Quartier général des puissances alliées en Europe, et à Norfolk, en Virginie. Nous avons aussi 125 personnes dans la Force aéroportée d'alerte lointaine de l'OTAN en Allemagne. De plus, nous assurons régulièrement des programmes de formation avec nos alliés de l'OTAN.

Nous aurons aussi la possibilité d'offrir le programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada, ce qu'on appelle le NFTC, auquel le Danemark et le Royaume-Uni participent actuellement. Nous offrons aussi l'occasion à d'autres forces alliées, comme celles de l'Allemagne et du Royaume-Uni, de s'entraîner au Canada selon le principe du recouvrement des coûts. Les Pays-Bas ont dépensé environ 130 millions de dollars à ce chapitre en 1997-1998.

Voilà ce que nous faisons en temps de paix. Mais qu'est-ce que nous pourrions faire dans une situation de crise plus difficile, ou même en cas de guerre? Dans le Livre blanc, nous avons étudié cette question dans le contexte de nos capacités générales d'intervention d'urgence, non seulement vis-à-vis de l'OTAN, mais aussi dans le cadre de tous nos engagements à l'étranger, ce qui comprend les opérations dirigées par l'ONU ou une coalition de pays aux vues similaires.

Dans ce contexte, nous pourrions déployer en l'espace de trois mois une force d'environ 10 000 personnes provenant de l'armée, de la marine et de l'aviation. Cette force comprendrait par exemple un quartier général de forces opérationnelles interarmées et un groupe opérationnel naval pouvant comprendre jusqu'à quatre destroyers, frégates ou sous-marins, en plus d'un navire de soutien. Elle inclurait également trois groupements tactiques distincts d'environ 1 000 à 1 500 personnes, de même qu'un groupe-brigade. Il y aurait aussi un groupe-bataillon d'infanterie d'environ 1 000 personnes, ainsi qu'une escadre de chasseurs, qui pourrait comprendre jusqu'à 30 ou 35 avions, et un escadron d'aéronefs de transport tactique — des avions Hercules.

Comme nous ne pourrions pas assurer le soutien de cette force à long terme, elle devrait être rapatriée après six mois environ; autrement, nous devrions prendre certaines mesures de mobilisation pour pouvoir la garder à l'étranger.

Ce que nous pouvons fournir, cependant — et ce que nous considérons comme une contribution possible à long terme —, c'est une force d'environ 4 000 personnes. Encore là, ces troupes viendraient de l'armée, de la marine et de l'aviation, mais nous pourrions déployer ces 4 000 personnes avec un préavis relativement court, d'environ trois semaines à un mois.

Si nous devions déployer ces 4 000 personnes, nous enverrions aussi quelques navires, un groupement tactique d'environ 1 200 personnes, un groupe-bataillon d'infanterie d'environ 1 000 personnes, un escadron d'avions — pouvant comprendre jusqu'à 18 chasseurs —, des avions Hercules, un élément de communications et un élément de quartier général. Comme je l'ai

resources if it were necessary in order to fulfil Canada's obligations under Article 5 of the Washington Treaty.

Canada's financial commitment to NATO is in the order of \$160 million a year. This represents approximately 5 per cent of the overall NATO budget. In addition, we are providing about \$10 million over five years to ease the transition for the three new members to NATO — Poland, Hungary and the Czech Republic. These funds are to assist these countries to become better NATO members. We will be providing language training and some staff opportunities at the Canadian Land Forces Command and Staff College. There will also be an opportunity for on-the-job training with Canadian organizations. In addition, we will provide an opportunity for expert delegations to go to these countries from Canada in order to assist them and to ease that transition into NATO.

Although not specifically related to NATO, HMCS *Regina* will be deployed to the Persian Gulf in June in order to assist in UN operations there. We currently have a battle group under NATO command in Bosnia. In addition, an infantry battalion group will soon go to Macedonia as part of the peace implementation force for Kosovo. A squadron of fighter aircraft, made up of 18 CF-18s and about 275 personnel, was deployed to Aviano. We have recently participated with CIDA in delivering aid to both Kosovo and Albania. About 70 people were deployed during that operation.

We are currently involved in some 23 peace support operations around the world. Compare that to the period between 1948 and 1989, when we were involved in a total of 25 operations, both domestically and internationally. Some of these operations were very substantial, and some of the operations I am talking about today only involve one or two people. For the sake of comparison, however, it is interesting to note that we have undertaken some 65 operations between 1990 and 1998. The operational tempo around the world has indeed increased since the end of the Cold War.

In addition to the peace support operations and the army, navy, and air force personnel operating in Canada, we also have approximately 1,000 personnel deployed with the U.S. in NORAD operations. The NATO Airborne Early Warning Force, as I mentioned earlier, has about 125 personnel.

Once we have deployed to the Gulf, and once we have deployed to Macedonia sometime in the summer, we would anticipate that we would have as many as 3,318 folks on operations abroad. I hope that provides you with a sense of where we are today, and what we might be able to offer in the future.

The Chairman: Before I turn to other members of the committee, I have a couple of questions of my own that might help to clarify what will follow.

déjà souligné, le Canada mobiliserait également d'autres ressources nationales si c'était nécessaire pour respecter ses obligations en vertu de l'article 5 du traité de Washington.

Les engagements financiers du Canada envers l'OTAN sont de l'ordre de 160 millions de dollars par année, ce qui représente environ 5 p. 100 du budget global de l'organisation. En outre, nous allons fournir à peu près 10 millions de dollars sur cinq ans afin de faciliter la transition pour les trois nouveaux membres de l'OTAN: la Pologne, la Hongrie et la République tchèque. Ces fonds visent à aider ces pays à devenir de meilleurs membres de l'OTAN. Nous allons offrir à leurs forces armées des cours de langue et quelques places au Collège de commandement et d'état-major de la force terrestre canadienne, de même qu'une possibilité de formation en cours d'emploi dans des organisations canadiennes. En outre, nous allons constituer des équipes de spécialistes canadiens qui se rendront dans ces pays pour les aider et faciliter leur adaptation à l'OTAN.

Bien que ce ne soit pas expressément relié à l'OTAN, le NCSM *Regina* sera déployé dans le golfe Persique en juin pour y soutenir les opérations des Nations Unies. En outre, nous avons actuellement en Bosnie un groupement tactique placé sous le commandement de l'OTAN. Nous allons aussi envoyer bientôt un groupe-bataillon d'infanterie en Macédoine, dans le cadre d'une force de rétablissement de la paix au Kosovo. Un escadron de chasseurs, qui comprend jusqu'à 18 CF-18 et environ 275 personnes, a par ailleurs été déployé à Aviano. Enfin, nous avons participé récemment, avec l'ACDI, à la distribution d'aide au Kosovo et en Albanie. Nous avons déployé environ 70 personnes pendant cette opération.

Nous participons actuellement à quelque 23 opérations de paix à travers le monde, comparativement à 25 au total, tant au pays qu'à l'étranger, entre 1948 et 1989. Certaines de ces opérations étaient très substantielles, et certaines de celles dont il est question aujourd'hui ne faisaient appel qu'à une ou deux personnes. Mais pour des fins de comparaison, il est intéressant de souligner qu'il y a eu environ 65 de ces opérations entre 1990 et 1998. Donc, leur rythme a effectivement augmenté partout dans le monde depuis la fin de la guerre froide.

En plus des nos opérations de paix et du travail des membres de l'armée, de la marine et de l'aviation au Canada, nous avons aussi quelque 1 000 personnes déployées aux États-Unis dans le cadre des opérations du NORAD. Et, comme je l'ai mentionné tout à l'heure, la Force aéroportée d'alerte lointaine de l'OTAN compte environ 125 personnes.

Une fois notre déploiement terminé dans le Golfe, et ensuite en Macédoine cet été, nous devrions avoir jusqu'à 3 318 personnes en service à l'étranger. J'espère que ces quelques chiffres vous auront donné une idée de ce que nous faisons actuellement et de ce que nous pourrions être en mesure d'offrir à l'avenir.

Le président: Avant de laisser la parole aux autres membres du comité, j'aimerais vous poser moi-même quelques questions qui pourront peut-être aider à clarifier ce qui va suivre.

The Senate refers to peacekeeping in the mandate of this committee. We hear again and again that the operation in Yugoslavia-Kosovo is said to be about human security and the enforcement of human rights. That statement begs the following question. Do human rights exist in East Timor; do they exist in Tibet? If the operation in Kosovo is for human rights, why is NATO not intervening in these other places?

I noticed that in both the initial statements we heard today, emphasis was put on security in the North America-Europe area. That seems to be much more specific than the view that the purpose of NATO under peacekeeping is to enforce human rights or human security.

It would be helpful for the committee and the public to know how broadly the term "peacekeeping" is interpreted. Is it concerned with worldwide human rights? Or is it concerned with security, primarily in the NATO area?

Mr. Meyer: Mr. Chairman, we could take up the rest of your hearing with that one question, which is rich with various elements. In a way, your question reflects the fact that we are in a period of evolution, even flux, in terms of our understanding and interpretation of terms that were old, friendly, reliable concepts for so many years, but that are now taking on new dimensions. There are new understandings.

I am cautious with peacekeeping, although it was a vocation with which we were very comfortable for many years. However, as this committee's work earlier in this decade acknowledged, there were some radical changes. A concept that we thought was rather familiar and stable for four decades has come to involve dimensions like the absence of the consent of the parties. The absence of a national state structure, the so-called failed state phenomenon, has been something that we have had to face throughout this decade in places like Somalia and in Eastern Zaire.

The change in terminology that you alluded to also reflects a realization that the nature of peacekeeping has altered significantly. We are almost having a continuum of intervention, ranging from very modest to high level involvement. Our participation ranges from election and other, unnamed military observers, through to introduction of a force to separate combatants who have agreed to a peace settlement, and on to enforcement operations in which there is not a consensual element.

In short, the nature of peacekeeping has changed. There is no longer a one-size-fits-all approach to the issue, whereas there is clearly a requirement for the international community to respond. It is becoming more complex. The image of a continuum with various degrees of the application of force, and with various partners in the process, should be kept in mind. It is a work in

Le Sénat parle de maintien de la paix dans le mandat de notre comité. On nous dit constamment que l'opération en Yougoslavie et au Kosovo est présentée comme une tentative pour assurer la sécurité humaine et le respect des droits de la personne, ce qui m'amène inévitablement à me poser la question suivante. Est-ce que les droits de la personne sont respectés au Timor oriental? Est-ce qu'ils sont respectés au Tibet? Si l'opération au Kosovo vise à défendre les droits de la personne, pourquoi est-ce que l'OTAN n'intervient pas dans ces autres régions?

J'ai remarqué que, dans les deux déclarations préliminaires entendues aujourd'hui, on a mis l'accent sur la sécurité de la zone euro-atlantique, ce qui me semble beaucoup plus restreint que l'affirmation selon laquelle les opérations de paix de l'OTAN visent à protéger les droits de la personne ou la sécurité humaine.

Il serait utile que le comité et le grand public sachent comment vous interprétez la notion de «maintien de la paix». Est-ce que vous vous préoccupez des droits de la personne dans le monde entier, ou plutôt de la sécurité, principalement dans la zone d'influence de l'OTAN?

M. Meyer: Monsieur le président, nous pourrions consacrer le reste de la séance à cette seule question, qui recouvre de nombreux éléments. En un sens, votre question reflète le fait que nous sommes en pleine période de mutation en ce qui concerne notre compréhension et notre interprétation de termes qui désignaient depuis des années des concepts connus, familiers et prévisibles, mais qui prennent aujourd'hui de nouvelles dimensions. Ils font donc l'objet de nouvelles interprétations.

J'hésite à parler de maintien de la paix, même si c'est une vocation dans laquelle nous nous sommes sentis très à l'aise pendant des années. Cependant, comme l'ont montré les travaux réalisés par le comité au début de la décennie, il y a eu des changements radicaux dans ce domaine. Un concept que nous pensions bien connu et prévisible depuis 40 ans comprend maintenant de nouvelles dimensions, par exemple le non-consentement des parties. L'absence de structure étatique nationale — ce qu'on appelle le phénomène de l'État manqué — est une des situations auxquelles nous avons dû faire face tout au long de la décennie dans des endroits comme la Somalie et l'est du Zaïre.

Les changements terminologiques auxquels vous avait fait allusion reflètent aussi le fait que nous avons constaté une transformation profonde dans la nature des opérations de maintien de la paix. Nous sommes en état d'intervention quasi continu, à des degrés plus ou moins modestes. Notre participation va des missions d'observation des élections et des autres missions d'observation militaire non définies jusqu'aux opérations de rétablissement de la paix en l'absence de tout élément consensuel, en passant par le déploiement de forces chargées de séparer des combattants qui ont signé un accord de paix.

Bref, la nature des opérations de paix a changé. Il n'y a plus de formule unique applicable à toutes les situations, mais il est clair que la communauté internationale est souvent appelée à réagir. La situation est de plus en plus complexe. Il faut garder à l'esprit l'image d'un continuum dans lequel il est possible d'appliquer de la force à des degrés divers, et avec différents partenaires. C'est

progress. It is being developed through many applications and practice. In that sense, it has moved ahead of the theory.

In response to why NATO is intervening in a situation of abusive human rights in Kosovo and not in East Timor, the simple answer is that we are a European or a Euro-Atlantic regional organization whose competence is essentially within that region. The UN is a global institution. From a Canadian perspective, if the UN were able to broker an arrangement for bringing peace in East Timor, we would be very supportive of that. Also, the fact that NATO acts in Europe does not preclude regional organizations elsewhere in the world from dealing with problems in their neighbourhoods when they feel that it is required.

I would hope that the NATO initiative vis-à-vis Kosovo is not seen as a repudiation of the value of human rights elsewhere in the world, or as an indication of a lack of Canadian political support for dealing with those issues.

The Chairman: Are NATO members committed to automatic participation in all NATO missions? I emphasize the word "all" because I believe there may be a distinction between one kind of mission and another kind of mission. Would you answer that question?

Mr. Meyer: Mr. Chairman, under Article 5 of the Washington Treaty, nations are obliged to assist in the case of an attack against another member state. It is up to the nation to decide exactly what sort of assistance it will bring forward.

In non-Article 5 operations, a nation decides whether or not it will participate. If it decides to participate, it determines what the nature of its contribution will be. With the present operation in Kosovo, you see a range of degree of participation among the NATO member states. There is an appreciation of political solidarity, however, so that even if states do not participate militarily in a particular operation, they do show solidarity for the political purposes.

The Chairman: One last question and then I shall turn to my list. In the case of missions that do not involve Article 5 operations, that is, defending a NATO member, how does NATO decide? Is a 100 per cent vote required? Is it sort of a loose consensus? The word "consensus" is used, but it is not always clear precisely what degree of agreement is required for consensus. Would you explain that word?

Mr. Meyer: One hardly needs to tell a parliamentary body that consensus has its nuances as well. However, the basic point is that decisions are taken collectively; that every member state has the prerogative to oppose a course of action. If NATO takes a step — whether that step is a minor one, or a major one like the Kosovo initiative — it is on the basis that there is no dissenting opinion among the member states for undertaking this operation.

un ouvrage en évolution, qui se développe sur le terrain, au fil des besoins. En ce sens, nous avons dépassé la théorie.

Quant à savoir pourquoi l'OTAN intervient au Kosovo et non au Timor oriental en réaction à des violations des droits de la personne, la réponse simple, c'est que l'OTAN est une organisation régionale européenne, ou euro-atlantique, qui n'a essentiellement compétence que dans cette région. L'ONU est une institution mondiale. Du point de vue du Canada, si l'ONU réussissait à négocier un accord de paix pour le Timor oriental, nous l'appuierions sans réserve. En outre, le fait que l'OTAN intervienne en Europe n'empêche pas les organisations régionales ailleurs dans le monde de réagir comme elles le jugent nécessaire aux problèmes qui se posent près de chez elles.

J'espère que l'initiative de l'OTAN au Kosovo n'est pas perçue comme une répudiation de l'importance des droits de la personne ailleurs dans le monde, ou comme un indice d'un manque d'appui politique du Canada aux efforts de règlement de ces autres problèmes.

Le président: Est-ce que les membres de l'OTAN doivent automatiquement participer à toutes les missions de l'organisation? J'insiste sur le mot «toutes» parce que je pense qu'il y a parfois des distinctions entre les différents types de missions. Pouvez-vous répondre à cette question?

M. Meyer: Monsieur le président, conformément à l'article 5 du traité de Washington, les nations sont obligées de porter assistance à un autre État membre lorsqu'il est attaqué. Il appartient ensuite à chaque nation de décider de la forme exacte que prendra cette assistance.

Dans le cas des opérations qui ne sont pas visées par l'article 5, les nations décident si elles veulent participer ou non. Si elles décident que oui, c'est à elles de déterminer la nature de leur contribution. Pour l'opération en cours au Kosovo, le degré de participation des différents membres de l'OTAN varie sensiblement. Il règne toutefois un esprit de solidarité politique, de sorte que même si certains États ne participent pas militairement à une opération donnée, ils se montrent solidaires sur le plan politique.

Le président: Une dernière question, après quoi je vais passer à ma liste. Dans le cas des missions qui ne sont pas visées par l'article 5, c'est-à-dire se porter à la défense d'un membre de l'OTAN, comment l'organisation prend-elle sa décision? Est-ce qu'il lui faut la totalité des voix? Est-ce qu'il s'agit d'un consensus général? On parle souvent de «consensus», mais sans toujours préciser clairement à quel degré d'entente cela correspond exactement. Pourriez-vous nous expliquer ce terme?

M. Meyer: Je n'ai pas besoin de vous dire, puisque vous êtes tous des parlementaires, que le consensus a lui aussi ses nuances. Ce qui compte, c'est que les décisions sont prises collectivement et que chaque État membre a la prerogative de s'opposer aux mesures prévues. Si l'OTAN prend une décision — qu'il s'agisse d'une intervention mineure ou d'une opération majeure comme celle du Kosovo —, c'est toujours parce qu'il n'y a aucune dissension entre les États membres.

Senator Lynch-Staunton: Thank you for your presentation. I also want to get a better idea of the decision-making process in NATO. For instance, the addition of three new members was done by NATO itself. There was a general consensus at the decision-making level. Did no member say that they would have to go to their own country, Parliament, or domestic government for approval? How far does NATO's autonomy to make decisions without referring back to individual countries' Parliaments or governments extend?

Mr. Meyer: The key term there is "governments." The governments are represented at NATO; it is an intergovernmental organization. Those governments provide the instructions for the representatives around the council chamber, and those decisions are binding on governments. It is for each individual government to determine what process of parliamentary consultation or legislation it may require before committing itself to a certain course of action.

Ultimately, in something like the enlargement question, which involved an amendment to the Washington Treaty, it was implicit that each member state would need to fulfil the requirements for ratification. Now, they do differ among member states, and it did involve some submissions before legislatures. Does that answer your question?

In terms of the actual history of the enlargement decision, you would have to trace it back to the Brussels summit of January 1994, where there was a selective decision that NATO would move towards enlargement. NATO subsequently produced a study outlining some of the considerations that would be taken into account before inviting members to join, and that study was produced in 1995.

There was a lively debate both inside and outside NATO, in the governments and beyond governments, about which countries might be appropriate to take in and what cycle the aspirant country was in to promote their candidacy. Finally, at the Madrid summit in 1997, a decision was made to invite Hungary, the Czech Republic and Poland to join, and to begin the so-called access negotiations that eventually led to the development of protocols that amended the Washington Treaty and formally gave them membership status.

Senator Lynch-Staunton: As long as NATO was a defensive alliance and the additional members shared that defensive alliance with the same objectives, one could ask: How did the decision-making power become so concentrated and autonomous? Now however, the whole nature of the alliance has changed to the extent that it has even initiated aggression. I sense that the decision-making process remains the same — that NATO can make these decisions by itself. It has altered its purpose — more or less on its own — and is committing individual countries to actions that all of them may not share as enthusiastically as they might have done when NATO was first formed.

Le sénateur Lynch-Staunton: Merci de votre présentation. J'aimerais moi aussi qu'on m'explique un peu mieux comment fonctionne le processus décisionnel à l'OTAN. Par exemple, c'est l'OTAN elle-même qui a décidé de s'adjoindre trois nouveaux membres. Il y a eu un consensus général au niveau des décideurs. Et aucun État membre n'a dû demander l'approbation de son Parlement ou de son gouvernement national? Jusqu'à quel point l'OTAN peut-elle prendre ses décisions de manière autonome sans en saisir les assemblées législatives ou les gouvernements des pays qui en sont membres?

M. Meyer: Le terme clé, ici, c'est «gouvernements». Ce sont des gouvernements qui sont représentés à l'OTAN; il s'agit d'une organisation intergouvernementale. Ces gouvernements donnent leurs instructions aux représentants qui siègent au conseil, et ils sont liés par les décisions de ces représentants. Il appartient à chaque gouvernement de déterminer quel processus de législation ou de consultation parlementaire il juge nécessaire chez lui avant de s'engager à faire quelque chose.

En définitive, dans les dossiers comme celui de l'expansion, qui a nécessité une modification du traité de Washington, il était implicite que chaque État membre devrait respecter les exigences de ratification. Ces exigences varient selon les États, et ils ont dû soumettre la question à l'assemblée législative dans certains cas. Est-ce que cela répond à votre question?

Pour ce qui est de l'histoire de la décision relative à cette expansion, il faudrait remonter au sommet de Bruxelles, en janvier 1994, pendant lequel il a été décidé que l'OTAN chercherait à s'élargir. L'OTAN a par la suite produit une étude dans laquelle étaient énoncées certaines des considérations dont il faudrait tenir compte avant d'inviter de nouveaux membres à se joindre à l'organisation; cette étude a été produite en 1995.

Il y a eu un débat animé tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'OTAN, au sein des gouvernements et ailleurs, au sujet des pays qu'il serait approprié d'accepter et de l'étape à laquelle devraient en être rendus les pays aspirants pour qu'il soit possible de promouvoir leur candidature. Finalement, lors du sommet de Madrid en 1997, l'organisation a décidé d'inviter la Hongrie, la République tchèque et la Pologne à joindre ses rangs et à entreprendre ce qu'on a appelé les négociations sur l'accès, qui ont mené pour finir à l'élaboration de protocoles de modification du traité de Washington et à l'adhésion officielle de ces nouveaux membres.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans la mesure où l'OTAN était une alliance défensive et où les nouveaux membres étaient prêts à poursuivre les mêmes objectifs, on pourrait se demander comment il se fait que le pouvoir décisionnel est maintenant aussi concentré et aussi autonome. Mais, aujourd'hui, c'est la nature profonde de l'Alliance qui a changé, à un point tel qu'elle a même pris l'offensive. J'ai l'impression que le processus décisionnel est resté le même, c'est-à-dire que l'OTAN peut prendre seule les décisions de ce genre. Elle a modifié ses objectifs — à peu près seule, là encore — et elle engage ses membres dans des opérations pour lesquelles ils n'éprouvent pas nécessairement tous autant d'enthousiasme qu'au moment de la création de l'OTAN.

Mr. Meyer: This whole process has been done with the support of all of the member states.

Senator Lynch-Staunton: By NATO member states. I am trying to stay away from the political aspect as much as possible, but are you aware of any of the 19 countries debating the recent decisions?

Mr. Meyer: Yes. That obviously occurred within our own Parliament.

Senator Lynch-Staunton: Before the decision was taken.

Mr. Meyer: I do not know the processes in all the member states in terms of the nature of legislative consideration. Are you referring to the decision to back up diplomacy with force vis-à-vis political sentiment in Kosovo?

Senator Lynch-Staunton: Let us leave that one aside.

The Chairman: I have asked that we have witnesses to deal with the competence of the Crown in Canada relative to treaties as compared with the competence of the executive branch in the United States to deal with treaties.

The U.S. Constitution makes Senate agreement necessary for a treaty or an amendment to a treaty. Therefore, the basic laws of the countries are different. We will have expert witnesses. It is important to clear up this point.

Senator Lynch-Staunton: I am trying to examine NATO's authority to take key decisions, more or less on its own, without individual Parliaments being obliged to ratify that decision before it is implemented. Does the consensus approach exist, no matter what the decision might be?

RAdm. MacLean: Fundamentally, the most important aspect is that NATO does not make decisions. The national governments collectively make decisions in NATO. For example, as we moved up to the initial bombing campaign, various nations were able to gain that executive authority to be able to commit earlier or later than others did. However, NATO was unable to move forward until all of the governments, individually, had come to the conclusion that they were able to support the issue at hand.

It is important to understand that NATO cannot make decisions autonomously; they must be made in the context of national government positions.

Senator Bolduc: We have the impression that the decision-making pattern resembles the European Commission in Brussels. For the last 10 years we have been talking about a democratic deficit. It appears that the decision-making process to which you refer is not carried out as it would usually be carried out in Canada. We do not speak of a democratic deficit in Canada, but they frequently do in Europe. That aspect of the NATO decision-making process is the same pattern as in Europe. It is not a typical North American political process.

Mr. Meyer: I would like to ask my colleague to respond to that comment. He has some experience with the European Economic

Mr. Meyer: L'ensemble du processus avait l'appui de tous les États membres.

Le sénateur Lynch-Staunton: Des États membres de l'OTAN. J'essaie de me tenir loin de l'aspect politique, dans la mesure du possible, mais savez-vous s'il y en a, parmi les 19 pays membres, qui discutent des décisions récentes?

Mr. Meyer: Oui. Il y a évidemment eu des discussions dans notre propre Parlement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Avant que la décision soit prise.

Mr. Meyer: Je ne sais pas exactement ce qui s'est fait dans tous les États membres sur le plan législatif. Vous voulez parler de la décision d'appuyer l'action diplomatique par le recours à la force pour régler la crise politique au Kosovo?

Le sénateur Lynch-Staunton: Laissons cela de côté pour le moment.

Le président: J'ai demandé l'autorisation de convoquer des témoins qui pourraient venir nous parler de la compétence de la Couronne au Canada au sujet des traités, comparativement à la compétence du secteur exécutif aux États-Unis.

En vertu de la Constitution américaine, le Sénat doit approuver la signature ou la modification des traités. Par conséquent, les lois fondamentales des différents pays ne sont pas nécessairement les mêmes. Nous entendrons des témoins experts. Il est important d'éclaircir ce point-là.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'essaie de voir comment l'OTAN peut prendre des décisions cruciales, de façon plus ou moins autonome, sans que les Parlements de ses États membres soient obligés de ratifier ces décisions avant leur mise en oeuvre. Est-ce que l'OTAN fonctionne par consensus, quelle que soit la décision à prendre?

Cam MacLean: Essentiellement, il est important de retenir que l'OTAN ne prend pas de décisions elle-même. Ce sont les gouvernements nationaux qui prennent ces décisions ensemble. Par exemple, quand il a été question de la première campagne de bombardements, il y a certains pays qui ont obtenu l'autorisation de leur exécutif plus rapidement que d'autres. Mais l'OTAN n'a pas pu aller de l'avant tant que tous les gouvernements, individuellement, n'en étaient pas arrivés à la conclusion qu'ils étaient prêts à soutenir cette opération.

Il est important de comprendre que l'OTAN ne prend pas de décisions de manière autonome; ces décisions doivent refléter les positions respectives des gouvernements nationaux.

Le sénateur Bolduc: Nous avons l'impression que le processus décisionnel ressemble à celui de la Commission européenne, à Bruxelles. Nous parlons depuis dix ans de déficit démocratique. Il semble que le processus décisionnel dont vous parlez ne ressemble pas à ce qui se ferait normalement au Canada. Nous ne parlons pas de déficit démocratique au Canada, mais c'est souvent le cas en Europe. C'est un aspect du processus décisionnel de l'OTAN qui ressemble à celui des Européens. Ce n'est pas un processus politique typique de l'Amérique du Nord.

Mr. Meyer: Je vais inviter mon collègue à répondre à ce commentaire. Il a une certaine expérience de la Commission

Commission, and he could contrast the Commission's practices with those of NATO.

Mr. Charles Court, Deputy Director, I.D.R. Division, North American and Euro-Atlantic Security and Defence Relations, NATO NORAD Section, Department of Foreign Affairs and International Trade: There is a basic common factor between the European Union on the one hand and NATO on the other, in that they are both made up of states. In both councils, the ministers or ambassadors who represent the member states act on the basis of the instructions that they receive from their governments.

Those governments each follow their own national decision-making procedures. They have constitutional procedures to provide those instructions. Therefore, one gets the impression that the council is deciding things on its own. There is political shorthand that people use to identify the locus of decision-making. However, the people making the decisions represent the governments that make up the organization in question.

I will refer to the revised strategic concept. It speaks about conflict prevention and crisis management, and various things that the alliance has said are recalled. The part that goes to the point here says that, while taking into account the necessity for alliance solidarity and cohesion, participation in any such operation or mission will remain subject to the decision of member states in accordance with national constitutions. Therefore, the basis on which NATO will act is clearly spelled out.

I hope that helps.

Senator Lynch-Staunton: That has been helpful to me. To summarize, NATO is made up of government representatives who are themselves responsible to their governments to get whatever approval or support they need. It is not up to NATO itself to engage in that. That seems rather obvious. It is good to know that if Canadians are complaining about not being consulted enough or not being allowed to vote on certain things, it is because in a sense Parliament has given this authority to its government. It is up to Parliament to get that authority back if it wants it. It is not up to NATO to become involved in that debate.

Mr. Meyer: I think that is well put.

Senator Forrestall: I understand the reasoning behind the admonishment not to enter into the legal area because experts will be arriving. What is the status of the troops who are now involved in Yugoslavia? Under what authority are they there? Are there orders in council, or some other instrument?

RAdm. MacLean: It is under the direction of cabinet that our troops are in any part of the world, whether it is a peacekeeping mission or whether it is any other operation. The executive decision of cabinet is the important element. There is a consultation in Parliament in almost all cases; however, it is the

économique européenne, et il pourra comparer ses pratiques avec celles de l'OTAN.

M. Charles Court, directeur adjoint, Direction des relations de sécurité et de défense pour l'Amérique du Nord et la région euro-atlantique, Section OTAN NORAD, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Il y a un important point commun entre l'Union européenne, d'une part, et l'OTAN, de l'autre, en ce sens que ce sont deux regroupements d'États. Dans les deux conseils, les ministres ou les ambassadeurs qui représentent les États membres agissent conformément aux instructions qu'ils reçoivent de leurs gouvernements.

Ces gouvernements suivent chacun leur propre processus décisionnel. Ils doivent respecter certaines règles constitutionnelles pour donner leurs instructions. Par conséquent, on peut avoir l'impression que le conseil prend ses décisions lui-même. Par une espèce de raccourci politique, on pourrait croire que c'est là que les décisions se prennent, mais elles sont en fait déjà prises par les gouvernements membres de ces organisations.

Je voudrais vous parler du nouveau concept stratégique. Il y est question de prévention des conflits et de gestion des crises, et de diverses choses que l'Alliance a déjà affirmées. La partie qui se rattache à notre discussion d'aujourd'hui prévoit que, malgré l'importance de la solidarité et de la cohésion des membres de l'Alliance, la participation à toute mission ou opération demeure assujettie à la décision des États membres, conformément à leur Constitution nationale. Par conséquent, la prémisse de base sur laquelle l'OTAN fonde ses décisions est énoncée clairement.

J'espère que cette réponse vous aidera à comprendre la situation.

Le sénateur Lynch-Staunton: Elle m'a aidé, moi, en tout cas. Donc, pour résumer, l'OTAN se compose de représentants des différents gouvernements, et ce sont ces représentants qui doivent demander à leur gouvernement les approbations ou le soutien dont ils ont besoin. Ce n'est pas à l'OTAN de le faire. Ça semble plutôt évident. Je suis content de savoir que, si les Canadiens se plaignent de ne pas être suffisamment consultés ou de ne pas pouvoir se prononcer sur certaines choses, c'est en un sens parce que leur Parlement a délégué ces pouvoirs au gouvernement. C'est au Parlement qu'il appartient de récupérer ces pouvoirs s'il les veut. L'OTAN n'a pas à intervenir dans ce débat.

M. Meyer: C'est assez bien résumé.

Le sénateur Forrestall: Je comprends pourquoi vous nous avez demandé de ne pas nous lancer dans une discussion d'ordre juridique parce que nous allons entendre des experts plus tard. Quel est le statut des troupes qui participent actuellement à l'opération en Yougoslavie? Sous quelle autorité sont-elles là? Est-ce qu'il y a eu des décrets du conseil ou un autre instrument de ce genre?

Camp MacLean: C'est le Cabinet qui décide de l'envoi de nos troupes n'importe où dans le monde, que ce soit pour une mission de maintien de la paix ou pour n'importe quelle autre opération. La décision de l'exécutif, par la voie du Cabinet, est un élément important. Il y a consultation au Parlement dans presque tous les

executive authority of the national government that causes those troops to be deployed.

Senator Forrestall: The instrument, to your knowledge, is not an order in council but a directive to the chief of the military forces?

RAdm. MacLean: A duly recorded cabinet decision would cause the Chief of Defence Staff to issue orders to deploy his forces abroad.

Senator Forrestall: What is the line of communication from the cabinet? Is it a direct line through the Minister of National Defence?

RAdm. MacLean: Yes. It is certainly captured as a recorded decision, and then it is transmitted through to the Chief of Defence Staff.

The Chairman: I might be able to assist. There would be a minute of cabinet, which the Minister of National Defence would communicate to his deputy minister. Is that correct?

RAdm. MacLean: I believe it goes to the Chief of Defence Staff as opposed to the deputy minister, and he or she must actually authorize and prepare the directive.

Senator Forrestall: Thank you, Mr. Chairman.

What is the status of these men and women? Are they combat troops now, or are they troops that would have another description? What is the difference between their status on their bases here in Canada and on their peacekeeping bases, if that is what the mission is, in Yugoslavia?

RAdm. MacLean: First and foremost, they are soldiers, sailors, and members of the Canadian Forces. The important element when they are deployed is to fully understand what the mission is. That is, the lines of authority, the mandate of the mission, and the capability of the Canadian Forces — or of that particular component — to participate in that particular mission. That is an essential part of ensuring that the right troops are sent to the right mission.

Senator Forrestall: You are coming closer now to my final area of concern. On the question of rotation, you suggest that we may have in excess of 3,000 men and women there.

RAdm. MacLean: We will. If and when the 800 are deployed, and if the additional ship goes to the Persian Gulf as scheduled this summer, we will have in excess of 3,000 people abroad, that is right.

Senator Forrestall: In this theatre alone?

RAdm. MacLean: No, worldwide.

Senator Forrestall: How do we intend to rotate these troops, or do we intend to do so? How do we intend to rotate the troops in Bosnia? I know how we would probably do it physically, but where are the men and the women coming from?

cas, mais c'est l'organe exécutif du gouvernement national qui décide du déploiement des troupes.

Le sénateur Forrestall: Donc, à votre connaissance, il n'y a pas de décret du conseil, mais plutôt une directive au chef des forces armées?

Cam MacLean: Il faut une décision dûment enregistrée du Cabinet pour que le chef d'état-major de la Défense donne l'ordre de déployer des forces à l'étranger.

Le sénateur Forrestall: Comment se fait la communication à partir du Cabinet? Est-ce que cela se fait en ligne directe, par l'intermédiaire du ministre de la Défense nationale?

Cam MacLean: Oui. C'est consigné dans une décision écrite, qui est ensuite transmise au chef d'état-major de la Défense.

Le président: Permettez-moi d'intervenir. Il y a un acte minutiaire du Cabinet, que le ministre de la Défense nationale communique à son sous-ministre. C'est exact?

Cam MacLean: Je crois qu'il en avertit le chef d'état-major de la Défense, plutôt que le sous-ministre, et c'est lui ou elle qui doit autoriser et préparer la directive.

Le sénateur Forrestall: Merci, monsieur le président.

Quel est le statut de ces hommes et de ces femmes? Est-ce qu'ils sont considérés comme des combattants, ou si ces troupes sont désignées autrement? Quelle est la différence entre leur statut sur leur base, ici au Canada, et sur les bases des missions de maintien de la paix — si c'est bien de cela qu'il s'agit — en Yougoslavie?

Cam MacLean: D'abord et avant tout, ce sont des soldats, des marins, des membres des Forces canadiennes. L'important, quand ils sont déployés, c'est de bien comprendre en quoi consiste leur mission, c'est-à-dire quelle est la chaîne de commandement, quel est le mandat de la mission et en quelle capacité les Forces canadiennes — ou un de leurs éléments — participent à cette mission. C'est essentiel pour s'assurer que les troupes sont bien choisies pour chaque mission.

Le sénateur Forrestall: Ce qui nous amène à ma dernière question. Quand vous avez parlé de rotation, vous avez dit qu'il pouvait y avoir plus de 3 000 hommes et femmes en déploiement.

Cam MacLean: Il y en aura plus de 3 000. Quand nous en aurons déployé 800 autres cet été — si nous les déployons — dans le golfe Persique, nous aurons effectivement plus de 3 000 personnes à l'étranger.

Le sénateur Forrestall: Dans ce théâtre-là uniquement?

Cam MacLean: Non, à travers le monde.

Le sénateur Forrestall: Comment comptons-nous assurer la rotation de ces troupes? Mais est-ce que nous en avons l'intention, premièrement? Comment entendons-nous faire la rotation des troupes en Bosnie? Je sais à peu près comment nous pouvons le faire, sur le plan matériel, mais d'où vont venir ces hommes et ces femmes?

RAdm. MacLean: You have hit on a very important and key element when undertaking any kind of peace support or peacekeeping operation. Increasingly, these missions can last for a long time, measured, in some cases, in years. Cyprus, of course, is perhaps the longest peacekeeping operation that we have been engaged in, and it has lasted over 20-some years. However, we know how long we have been in Bosnia, and we must keep in mind the potential for some kind of peace implementation force in Kosovo. Consequently, the sustainability of your forces is an absolutely vital element. In part, it is wrapped up with the exit strategy from the mission.

In terms of getting from today through to two years or three years down the line, you will have to rotate that capability once every three months or six months — or whatever time is determined to be the most appropriate. A good rule of thumb would be that you would probably need, for a long-term sustainment or long-duration mission, something in the order of three to four troops for every person that you send overseas.

Senator Forrestall: Therefore, we would need virtually a division?

RAdm. MacLean: No.

Senator Forrestall: It sounds like you are getting close to a division.

RAdm. MacLean: Let us take the army as our example. We have some 20,000 personnel in the army today. That is regular forces; it does not include the reserve component, where there is an additional 25,000 to 27,000 personnel. Therefore, in the context of providing 2,000 to 3,000 folks overseas at any given time, that is sustainable, assuming you have the right mix.

The interesting thing is that, in today's situation, it is not necessarily the infantry that may pose a problem. It may be some of the more specialized elements that are attached to the force, such as logisticians, engineering troops, medical personnel. That may be the more difficult element, even though they are much smaller in terms of numbers.

If you have 3,000 personnel overseas, you would need something in the order of 9,000 to 12,000 personnel in total to be able to work that kind of long-term sustainment. One must bear in mind, though, that it is not just as simple as looking at large numbers. You must also look at various components of the force, and it may be some of the smaller, more specialized elements that cause you more difficulty.

Senator Forrestall: Have we commenced, or do we have a regime for, the training of these additional men and women?

RAdm. MacLean: We are always in a process of preparation for a particular mission. Therefore, if we have a rotation in Bosnia today, we have identified who the next contingent will be six months from now. We will then ensure that the next group to go over is given the appropriate training at the right time so that they

Cam MacLean: Vous soulevez là une question primordiale pour l'organisation de n'importe quelle sorte d'opération de soutien ou de maintien de la paix. De plus en plus, ces missions peuvent durer très longtemps, parfois des années. La mission de maintien de la paix à Chypre, bien sûr, est probablement la plus longue à laquelle nous ayons jamais participé; elle a duré une bonne vingtaine d'années. Mais nous sommes en Bosnie depuis un certain temps déjà, et nous devons tenir compte de la possibilité que nous soyons appelés à déployer une force de rétablissement de la paix au Kosovo. Par conséquent, il est absolument vital que nous puissions soutenir nos forces. C'est lié en partie à la stratégie de fin de mission.

D'ici deux ou trois ans, nous allons devoir assurer une rotation tous les trois ou six mois — ou selon le rythme qui sera jugé le plus approprié. En règle générale, on peut dire qu'il faut probablement prévoir, pour une mission de longue durée ou de soutien à long terme, trois ou quatre fois le nombre de personnes que nous allons envoyer à l'étranger.

Le sénateur Forrestall: Donc, il faut une division complète, ou à peu près?

Cam MacLean: Non.

Le sénateur Forrestall: En tout cas, ce n'est pas loin d'une division.

Cam MacLean: Prenons par exemple le cas de l'armée. Nous avons aujourd'hui environ 20 000 personnes dans l'armée de terre. Je parle de la Force régulière; ce chiffre n'inclut pas la Réserve, qui compte de 25 000 à 27 000 personnes de plus. Par conséquent, il est tout à fait possible d'envoyer de 2 000 à 3 000 personnes à l'étranger d'un coup, en supposant que nous ayons les spécialités nécessaires.

Ce qui est intéressant, c'est que, dans la situation actuelle, ce n'est pas nécessairement l'infanterie qui risque de poser un problème. Cela pourrait être les éléments plus spécialisés qui accompagnent les forces, par exemple les logisticiens, les ingénieurs militaires et le personnel médical. C'est ce qui risque d'être le plus difficile, même s'il s'agit de nombres beaucoup plus restreints.

Pour garder 3 000 personnes à l'étranger, il en faut à peu près 9 000 à 12 000 en tout, afin de pouvoir assurer leur soutien à long terme. Il faut toutefois se rappeler qu'il n'y a pas seulement les chiffres qui comptent. Il faut aussi tenir compte des différentes composantes de la force, et ce sont parfois les éléments les plus petits et les plus spécialisés qui posent le plus de problèmes.

Le sénateur Forrestall: Est-ce que nous avons déjà commencé la formation de ces troupes supplémentaires, ou si nous avons un régime prévu à cette fin?

Cam MacLean: Nous sommes toujours en train de nous préparer pour une mission ou pour une autre. Par conséquent, si nous effectuons une rotation en Bosnie aujourd'hui, nous savons déjà qui va faire partie du contingent suivant, dans six mois. Nous allons dès lors nous assurer que le prochain groupe qui sera

may then deploy and participate to the right level. That process then starts all over again.

In the context of what we have been talking about, we do not need to increase the overall numbers of the forces to meet the commitments that we are currently undertaking.

Senator Meighen: As I understand it, we are not currently in a state of war. What difference, if any, is there with respect to remuneration or benefits for the troops in this theatre, either by reason of their serving there or in the tragic event of their death?

RAdm. MacLean: I am probably not the best person to respond to that question, but all of our personnel are on active service and can be deployed to any area of the world on short notice. We do have a regime of compensation which applies while they are there, and it provides an additional premium, depending on the particular hardship, as well as after-care when the personnel return. I cannot give you the actual specifics.

The Chairman: We may wish to return to that later when we have witnesses who can deal succinctly and confidently with the question.

Senator Di Nino: As we all know, the role of this committee, as mandated by the Senate, is to take a look at NATO's changing or evolving role. NATO was originally dedicated to the defence of its member states, but one now would also include the preservation or protection of human security. That change, if I understand it correctly, emanates principally from the Washington Treaty, which I believe has now been adopted by all the member states.

Has the Government of Canada undertaken a dialogue with Parliament, and is it required to do so, to accept this evolution of NATO's mandate?

Mr. Meyer: I do not know all the details of what parliamentary consultation may have taken place. In a way, this has been a progressive adaptation, or evolution, if you will, almost since 1989, with the fundamental change from the confrontation that existed during the Cold War. There has been a succession of both summits and twice-yearly meetings of foreign ministers and defence ministers, from which have come communiqués and statements suggestive of this process. It is difficult to point to one particular time, because it was a process that did evolve.

I think it enjoyed the broad support of the Canadian public and its representatives in terms of the kind of direction this represented. There was the acknowledgement that, having been liberated from the Cold War confrontation, we should be seeking to develop facets other than purely the one of military buildup to resist some massive invasion. In that sense, particularly in terms of the emphasis on the political dimension of the alliance, it has really been a Canadian refrain from the beginning.

envoyé là-bas recevra une formation appropriée, au moment approprié, pour qu'il puisse se déployer et participer à l'opération au niveau requis. C'est un processus qui se répète constamment.

Pour ce qui est de ce dont nous avons déjà parlé, nous n'avons pas besoin d'augmenter le nombre global de nos forces pour respecter les engagements que nous avons déjà pris.

Le sénateur Meighen: Si je comprends bien, nous ne sommes pas en guerre en ce moment. J'aimerais savoir s'il y a des différences sur le plan de la rémunération ou des avantages sociaux accordés aux troupes déployées dans ce théâtre d'opérations, que ce soit pour leur période de service là-bas ou dans la tragique éventualité de leur décès?

Cam MacLean: Je ne suis probablement pas la personne la mieux placée pour répondre à cette question, mais tout notre personnel est en service actif et peut être déployé rapidement dans n'importe quelle région du monde. Nous avons un régime de rémunération qui s'applique pendant que nos militaires sont à l'étranger; ils ont droit à une prime additionnelle, en fonction des difficultés particulières de leur mission, ainsi qu'à un suivi à leur retour. Je ne peux pas vous donner plus de détails.

Le président: Nous voudrions peut-être y revenir plus tard quand nous aurons des témoins capables de répondre succinctement et efficacement à cette question.

Le sénateur Di Nino: Comme nous le savons tous, le mandat que le Sénat a confié à notre comité consiste à examiner l'évolution ou la transformation du rôle de l'OTAN. Il s'agissait à l'origine d'une organisation vouée à la défense de ses États membres, mais il faut maintenant inclure dans ce rôle la préservation ou la protection de la sécurité humaine. Ce changement, si je comprends bien, découle principalement du traité de Washington, qui a maintenant été ratifié par tous les États membres, il me semble.

Le gouvernement du Canada a-t-il entrepris un dialogue avec le Parlement, et est-il obligé de le faire, pour faire approuver cette évolution du mandat de l'OTAN?

M. Meyer: Je ne sais pas exactement quelles consultations parlementaires ont eu lieu. En un sens, il y a eu une adaptation progressive — une évolution graduelle, si vous voulez — depuis 1989 ou à peu près, à la suite des changements profonds par rapport au climat d'affrontement de la guerre froide. Il y a eu toute une succession de sommets et de rencontres semestrielles des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense, et les déclarations et communiqués émis à ces occasions donnent une idée de cette évolution. Il est difficile de déterminer exactement quand ce changement s'est produit, parce que les choses ont évolué graduellement.

J'ai l'impression que l'orientation générale qu'a prise l'organisation est assez bien acceptée par la population canadienne et par ses représentants. Tout le monde s'entend pour dire que, maintenant que nous sommes libérés des affrontements de la guerre froide, nous devons chercher à développer d'autres facettes que la simple accumulation de potentiel militaire pour résister un jour à une invasion massive. En ce sens, et en ce qui concerne particulièrement le nouvel accent mis sur la dimension politique

Lester Pearson is often associated with Article 2, which is sometimes called the Canadian article, of the Washington Treaty. He was very prescient in that that article speaks about promoting the free, democratic institutions that encourage harmonious economic interaction between states. He recognized that if one were to interpret the alliance exclusively in military terms, then once the threat for which the alliance was created disappeared, the rationale for the alliance itself would also disappear.

The Chairman: This question came up when Senator Lynch-Staunton had the floor. I said at that time that I think it is an important question and that we would try to get witnesses competent in this area to deal with it. I believe the question you are asking is: What role do the two Houses of Parliament have to play in the assumption of a new NATO mandate; and, specifically, what role do they have to play when a particular mission is undertaken?

I undertake to get you witnesses who will deal with these questions and who will claim to be authorities. I do not think these witnesses are claiming to be authorities on that particular question.

Senator Di Nino: Mr. Chairman, thank you for the intervention. I would be happy if the witnesses were to say that it is beyond their authority or expertise to answer a question of that nature. That is probably a better answer than the ones that we are getting now, and I do not mean to demean the witnesses. I think they are doing the best that they can. However, the Chairman is probably right in the sense that these kinds of questions should be asked of someone else.

I have another two questions to ask. Once again, if the answers are not within your purview, please tell us.

In terms of this new responsibility that NATO has taken upon itself, if it feels that within the NATO geographical sphere there are issues that require its intervention, is it correct to assume that perhaps NATO will deal with them other than through the established, historical way of dealing with them through the United Nations? When I ask the question, I keep in mind the geographical limitations that you dealt with before.

Mr. Meyer: There is a clear commitment to work through the United Nations and to be supportive of the primary responsibility of the United Nations, which is for maintaining international peace and security. That was recognized in 1949 when the treaty was signed. The primacy of the UN is acknowledged.

Senator Di Nino: Why did NATO not follow that course in the Kosovo situation?

Mr. Meyer: I would say that it was working through the United Nations in terms of the process and in terms of the demands on the Serbian regime to cease its actions in Kosovo. A series of resolutions was passed by the UN Security Council demanding that support for the political process. Where that consensus broke down was with the refusal of Russia, and China in particular, to authorize all necessary means to ensure that the conditions enumerated by the Security Council would be respected. NATO

de l'Alliance, c'est vraiment un refrain que le Canada répète depuis le début.

Lester Pearson est souvent associé à l'article 2, qu'on appelle parfois l'article canadien, du traité de Washington. Il était très clairvoyant, en ce sens que cet article parle de la promotion d'institutions libres et démocratiques favorisant les interactions économiques harmonieuses entre États. Il reconnaissait que, si on devait concevoir l'Alliance uniquement en termes militaires, elle perdrait sa raison d'être sitôt que disparaîtrait la menace qu'elle était censée contrer.

Le président: Cette question a été évoquée pendant la ronde de questions du sénateur Lynch-Staunton. J'ai dit à ce moment-là que c'était à mon avis un élément important et que nous allions essayer d'inviter des témoins compétents pour nous en parler. Si je comprends bien, votre question est la suivante: quel rôle les deux chambres du Parlement ont-elles à jouer dans la mise en place d'un nouveau mandat pour l'OTAN et, plus précisément, quel rôle ont-elles à jouer quand il est question d'entreprendre une mission en particulier?

Je m'engage à vous trouver des témoins qui se jugeront qualifiés pour répondre à ces questions. Je n'ai pas l'impression que ce soit le cas de nos témoins d'aujourd'hui.

Le sénateur Di Nino: Monsieur le président, merci de votre intervention. Je serais très satisfait si les témoins me disaient qu'une question de cette nature dépasse leurs compétences ou leur sphère d'autorité. Ce serait probablement mieux que les réponses qu'ils nous donnent maintenant, si je peux me permettre de le dire sans vouloir dénigrer nos témoins. Je pense qu'ils font de leur mieux. Cependant, la présidence a probablement raison de souligner que nous devrions poser ces questions à quelqu'un d'autre.

J'ai deux autres questions à poser. Encore une fois, si vous n'êtes pas en mesure d'y répondre, n'hésitez pas à nous le dire.

Au sujet de cette nouvelle responsabilité que l'OTAN a décidé d'assumer, si elle juge qu'il y a des problèmes qui exigent son intervention dans sa sphère géographique, peut-on supposer qu'elle s'y attaquera autrement que par la voie établie historiquement, c'est-à-dire par l'entremise de l'ONU? En posant ma question, je n'oublie pas les limites géographiques dont vous avez déjà parlé.

M. Meyer: Il y a un engagement très clair à travailler dans le cadre de l'ONU et à appuyer la responsabilité première des Nations Unies, qui consiste à maintenir la paix et la sécurité mondiales. Ce rôle a été reconnu en 1949, au moment de la signature du traité. La primauté de l'ONU est bien établie.

Le sénateur Di Nino: Alors, pourquoi l'OTAN n'a-t-elle pas procédé de cette façon-là dans le cas du Kosovo?

M. Meyer: Je dirais qu'elle a travaillé dans le cadre de l'ONU pour établir le processus, et aussi pour demander au régime serbe d'arrêter de faire ce qu'il faisait au Kosovo. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté une série de résolutions réclamant un appui à ce processus politique. Quand le consensus a éclaté après le refus de la Russie, et surtout de la Chine, d'autoriser la mise en oeuvre de tous les moyens nécessaires pour assurer le respect des conditions énumérées par le Conseil de sécurité, les gouverne-

governments felt that what was at stake was sufficiently dire, in terms of the crimes against humanity that were being perpetrated, and which are also part of the international legal framework, that it justified action, despite the lack of a Security Council mandate for the use of all necessary means.

Senator Whelan: Mr. Chairman, I have never attended a NATO meeting. However, I have attended many other meetings under the auspices of the United Nations and the OECD. I sometimes thought I was an intruder, since I was there as a minister and an elected representative. One was left wondering what went on after those meetings, since the officials stayed behind. Thus, I have strong reservations about some of these things in which we get involved and how they operate.

If I understood correctly, Mr. Meyer, you are the director general. How long have you held that position?

Mr. Meyer: Since September 1998.

Senator Whelan: Admiral MacLean, do we have a tank brigade?

RAdm. MacLean: No, we do not.

Senator Whelan: When were they disbanded?

RAdm. MacLean: I really do not know. I can only assume that it would not have been in the last 40 to 50 years.

LCol. Don Craig, Directorate of NATO Policy, Department of National Defence: We have not had an armoured brigade since World War II. We have three armoured regiments with mixed equipment, but not in a brigade format.

Senator Whelan: I remember being on the foreign affairs and defence committee when I was a minister in the other place. I remember many discussions about our winning the war by air and that tank brigades were obsolete. Perhaps Lieutenant-Colonel Craig can tell us whether he thinks we could win the war by bombing, by tank brigade, by armoured brigade, or whatever. I was a strong defender of the tank brigade when I was on the committee.

RAdm. MacLean: Senator, we still have tanks today in our inventory. Certainly, in the context of all the components of the Canadian forces, that is, navy, army, air force, and in the context of the army and the infantry, the artillery and armour are integral, essential components necessary to achieve mission success in the context of, let us say, wartime. In the broader, more strategic sense of the alliance, there are national components which must all be brought together as well.

To say that any individual component, whether it is air force, army, or navy, is sufficient, is probably not correct.

Within our national capability, missing an essential component of an army, navy or air force will probably prevent us from doing what we must in terms of both national defence and participation in crises where Canada is called on to help.

ments de l'OTAN ont jugé que l'enjeu était suffisamment grave, en raison des crimes contre l'humanité qui étaient perpétrés — ce qui est également un élément du cadre juridique international —, pour justifier une intervention malgré l'absence de mandat du Conseil de sécurité permettant d'avoir recours à tous les moyens nécessaires.

Le sénateur Whelan: Monsieur le président, je n'ai jamais assisté à une séance de l'OTAN. J'ai toutefois assisté à beaucoup d'autres rencontres sous les auspices de l'ONU et de l'OCDE. J'ai parfois eu l'impression d'y être un intrus, puisque j'étais là en tant que ministre et représentant élu. Je finissais par me demander ce qui se passait après ces rencontres, puisque les fonctionnaires restaient là après notre départ. J'ai donc de très nettes réserves au sujet de certaines des organisations auxquelles nous participons et de leur façon de fonctionner.

Si j'ai bien compris, monsieur Meyer, vous êtes directeur général. Depuis combien de temps occupez-vous ce poste?

M. Meyer: Depuis septembre 1998.

Le sénateur Whelan: Amiral MacLean, avons-nous une brigade de chars?

Cam MacLean: Non, nous n'en avons pas.

Le sénateur Whelan: Quand a-t-elle été démantelée?

Cam MacLean: Je n'en sais rien. Je peux simplement supposer que cela fait au moins 40 à 50 ans.

Le lieutenant-colonel Don Craig, Direction de la politique de l'OTAN, ministère de la Défense nationale: Nous n'avons plus de brigade blindée depuis la Seconde Guerre mondiale. Nous avons trois régiments blindés qui possèdent un équipement mixte, mais pas de brigade proprement dite.

Le sénateur Whelan: Je me rappelle avoir été au comité des affaires étrangères et de la défense quand j'étais ministre à l'autre endroit. Je me souviens de nombreuses discussions sur le fait que nous avions gagné la guerre dans les airs et que les brigades de chars étaient dépassées. Le lieutenant-colonel Craig pourrait peut-être nous dire s'il pense que nous pourrions gagner la guerre avec des bombardiers, avec une brigade de chars, avec une brigade blindée, ou autrement. J'étais un ardent défenseur de la brigade blindée quand j'étais au comité.

Cam MacLean: Sénateur, nous avons encore des chars en inventaire. Il est certain que, pour ce qui est de l'ensemble des composantes des Forces canadiennes, c'est-à-dire la marine, l'armée et l'aviation, et dans le contexte de l'armée et de l'infanterie, l'artillerie et les blindés sont des éléments essentiels pour réussir des missions en temps de guerre, par exemple. Dans le contexte plus vaste et plus stratégique de l'Alliance, il y a aussi des composantes nationales qui doivent être regroupées.

Donc, on ne peut probablement pas dire qu'une composante en particulier est suffisante, que ce soit dans l'aviation, dans l'armée ou dans la marine.

Sur le plan national, s'il nous manque une composante essentielle d'une force de l'armée, de la marine ou de l'aviation, cela nous empêchera probablement de faire ce que nous avons à faire pour assurer la défense du pays et participer à la gestion de crises lorsque le Canada est appelé à l'aide.

To sum up, you are absolutely correct that a combat capability, as expressed in the context of armour or tanks, is still an important element, but that in itself is not sufficient to win any particular day. The same probably applies to any of the other constituent parts, like air power and naval power.

Senator Whelan: Admiral MacLean, you speak as if this conflict will go on for much longer. You are speaking about weeks and months ahead in planning to have troops in certain positions. You are not very optimistic that the situation in Kosovo will be resolved?

RAdm. MacLean: I am not sure that I made any comment on how long the situation in Kosovo might last.

Senator Whelan: You mentioned the ship would be there in June.

RAdm. MacLean: That ship will be deployed to the Gulf in June, which is not at all related to the Kosovo situation. I was discussing the broader sense of UN and NATO operations.

Senator Whelan: How many million people have been killed in conflicts since the Iron Curtain came down and the Cold War disappeared?

The Chairman: I do not know if they have these statistics at hand. Let us assume that millions have been killed. Would you complete your question?

Senator Whelan: I abhorred the Iron Curtain regime, but how did that compare with what is happening in Kosovo now? My wife came from Yugoslavia, of German descent from before the last war. I know that country fairly well. I know they had built a beautiful country but it was run with an iron fist, so to speak. The UN did not move into Rwanda on time, even when asked to by our Canadian generals. The incompetence of the UN prevented the saving of hundreds of thousands in that area. Troops should have been sent there sooner.

I have strong reservations about the lack of competition in world activities. There is only one superpower now. We have a tremendous desire for armament and equipment of every description, and new technology. I have not been active in the government for the past several years, but I find that perhaps we are just too relaxed.

The Chairman: I do not know that that is a question.

Senator Whelan: Perhaps it is not a question. It is my feeling that we had a significant amount to do with the fact that the Iron Curtain came down.

The Chairman: We will record your views.

Senator Whelan: The chairman is great at recording his own views, too.

The Chairman: That is right. All important views are recorded.

Senator Roche: Mr. Chairman, Mr. Meyer referred to the decision taken at the NATO summit to begin a review of nuclear

Pour résumer, vous avez absolument raison de dire que le potentiel de combat, sous forme de blindés ou de chars, demeure un élément important; mais ce n'est pas suffisant pour gagner une bataille. C'est probablement la même chose pour toutes les autres parties constituantes, par exemple la puissance aérienne ou navale.

Le sénateur Whelan: Amiral MacLean, vous parlez comme si ce conflit allait durer encore longtemps. Vous parlez de mois et de semaines de planification pour envoyer des troupes à certains endroits. Vous n'êtes pas très optimiste au sujet de la possibilité de règlement de la crise au Kosovo?

Cam MacLean: Je ne me souviens pas d'avoir parlé de la durée possible de la crise au Kosovo.

Le sénateur Whelan: Vous avez dit que le navire serait là-bas en juin.

Cam MacLean: Il y a un navire qui sera déployé dans le Golfe en juin, ce qui n'a rien à voir avec la situation au Kosovo. Je parlais de façon plus générale des opérations de l'ONU et de l'OTAN.

Le sénateur Whelan: Savez-vous combien de millions de personnes ont été tuées dans des conflits depuis la disparition du rideau de fer et la fin de la guerre froide?

Le président: Je ne sais pas s'il y a des statistiques disponibles à ce sujet-là, mais on peut supposer qu'il y en a eu des millions. Pourriez-vous terminer votre question?

Le sénateur Whelan: J'abhorrais le régime communiste, mais comment se comparait-il à ce qui se passe en ce moment au Kosovo? Ma femme vient de Yougoslavie; elle y était arrivée d'Allemagne avant la dernière guerre. Je connais assez bien ce pays. Je sais que les Yougoslaves avaient bâti un pays magnifique, mais qu'il était dirigé d'une main de fer, si je puis dire. L'ONU n'est pas entrée au Rwanda à temps, même si nos généraux canadiens le lui demandaient. L'incompétence de l'ONU a empêché de sauver des centaines de milliers de vies dans cette région. Il aurait fallu y envoyer des troupes plus tôt.

J'ai d'importantes réserves au sujet de l'absence de concurrence dans les activités mondiales. Il ne reste plus qu'une seule superpuissance. Nous avons un énorme appétit pour des armements et des équipements de toutes sortes, et pour la nouvelle technologie. Je ne suis plus au gouvernement depuis plusieurs années, mais je trouve que nous prenons peut-être les choses un peu trop à la légère.

Le président: Il me semble que ce n'est pas une question.

Le sénateur Whelan: Ce n'en est peut-être pas une. Mais j'ai le sentiment que nous avons eu beaucoup à voir avec le démantèlement du rideau de fer.

Le président: Nous allons consigner vos vues.

Le sénateur Whelan: Le président est très efficace aussi pour consigner ses propres vues.

Le président: En effet. Toutes les idées importantes sont consignées.

Le sénateur Roche: Monsieur le président, M. Meyer a parlé de la décision prise lors du sommet de l'OTAN au sujet de la

weapons policies. I express my appreciation to those Canadian officials who carried that view forward in Washington.

What are the standards of this review? What are the criteria? What is the schedule? Which body of NATO will actually conduct the review? Will governments have an opportunity to submit papers? Will international bodies of esteem in this area, such as the International Court of Justice, be consulted?

Would you take those questions and speak on the context of the forthcoming NATO review on nuclear weapons.

Mr. Meyer: Thank you, senator, for your supportive words. I recommend to those interested in this question, paragraph 31 of the Washington summit communiqué.

Senator Roche: I have read that.

Mr. Meyer: That paragraph describes the context. On the specific element of the timeline, the North Atlantic Council will propose a process to ministers in December 1999 for consideration of options. The options relate to possible conference and security measures, verification, non-proliferation, arms control, and disarmament.

As to the scope of that review, it remains to be defined. We will take an expansive approach. Interested member states can present material that they think is relevant to those options. As I enumerated them, they are fairly extensive. Much could come under that rubric.

Senator Roche: Will the review be finished in time for the non-proliferation review conference in April 2000, which is a critical international gathering with respect to the future of nuclear weapons?

Mr. Meyer: I do not think it has been determined when the review will be completed.

Senator Roche: Senator Di Nino referred to the decision taken by NATO to begin the bombing and use the military route to solve the crisis in Kosovo.

I do not necessarily wish to quarrel with that decision. It is pretty well known that I am vigorously opposed to that decision on the grounds that it did do an end run around the United Nations. I would say, with respect, that perhaps you truncated your recitation of what went on at the UN in answering Senator Di Nino earlier.

The reason I bring this up is my concern, and the concern of this whole committee, about the future of NATO. How will NATO make its decisions in future? How will the NATO countries' governments make decisions going beyond the original Article 5 into this new mandate, which is rather amorphous, I think you will agree.

révision de la politique sur les armes nucléaires. Je voudrais remercier les fonctionnaires canadiens qui ont piloté ce dossier à Washington.

Selon quelles normes se fera cette révision? Selon quels critères? Selon quel échéancier? À quel organe de l'OTAN sera-t-elle confiée? Les gouvernements auront-ils l'occasion de soumettre des mémoires? Les organismes internationaux reconnus dans ce domaine, par exemple la Cour internationale de justice, seront-ils consultés?

Pourriez-vous répondre à ces questions dans le contexte de la révision prochaine, à l'OTAN, de la politique sur les armes nucléaires?

Mr. Meyer: Sénateur, merci de vos mots d'encouragement. Je recommande à ceux qui s'intéressent à cette question de lire le paragraphe 31 du communiqué émis à l'occasion du sommet de Washington.

Le sénateur Roche: Je l'ai lu.

Mr. Meyer: Ce paragraphe décrit le contexte général. Pour ce qui est plus précisément de l'échéancier, le Conseil de l'Atlantique Nord va proposer un processus aux ministres en décembre 1999 pour qu'ils puissent examiner les différentes options. Ces options se rattachent à la tenue possible de conférences et à des mesures de sécurité, ainsi qu'aux questions de vérification, de non-prolifération, de contrôle des armements et de désarmement.

Quant à l'envergure de cette révision, elle reste à définir. Nous allons adopter une approche très générale. Les États membres intéressés pourront présenter les documents qu'ils jugeront pertinents à ces options. Comme le montre mon énumération, elles sont assez nombreuses. Il pourrait y avoir bien des choses sous cette rubrique.

Le sénateur Roche: Est-ce que cette révision sera terminée à temps pour la conférence sur l'examen des ententes de non-prolifération, en avril 2000, qui constitue une rencontre internationale cruciale pour l'avenir des armes nucléaires?

Mr. Meyer: Je ne pense pas qu'il y ait de date prévue pour la fin de cette révision.

Le sénateur Roche: Le sénateur Di Nino a parlé de la décision prise par l'OTAN d'entreprendre des bombardements et de choisir la voie militaire pour résoudre la crise au Kosovo.

Je ne tiens pas nécessairement à me lancer dans une discussion sur cette décision. Tout le monde sait que je m'y oppose énergiquement parce que l'ONU a été court-circuitée quand la décision a été prise. Je dirais, sauf votre respect, que vous avez un peu tronqué le récit de ce qui s'est passé à l'ONU quand vous avez répondu tout à l'heure au sénateur Di Nino.

Si je soulève cette question, c'est parce que je m'inquiète — comme tous les membres du comité, d'ailleurs — de l'avenir de l'OTAN. Comment l'OTAN va-t-elle prendre ses décisions désormais? Comment les gouvernements de ses États membres vont-ils prendre des décisions qui vont au-delà de l'article 5 original dans le cadre de ce nouveau mandat, qui est plutôt nébuleux — vous en conviendrez sûrement.

How will we make those decisions with reference to the continuing international authority of the United Nations Security Council as a guarantor of peace and security? Will NATO take its own actions any time it does not agree with the United Nations Security Council? What will that do for world security, which must be built on the cooperation of regions around the world?

Mr. Meyer: Senator, in my view, the short answer to that is no. This was an exceptional circumstance. The alliance has reiterated its view on the primacy of the UN Security Council. It worked arduously to have the council be supportive of the work in Kosovo, which, of course, is of concern to many countries outside of its membership. I would not extrapolate from the Kosovo intervention that somehow NATO will turn its back on the UN and carry on in some sort of maverick fashion.

Senator Roche: Do you suppose it might help if the committee then addressed itself to a statement that never again should there be a NATO action that is not supported by the United Nations Security Council? Would your thinking lead in that direction, for the committee's guidance?

Mr. Meyer: As a personal view, one might examine the nature of that interrelationship and what might be NATO's scope in the future.

However, that action does not represent a repudiation of the role of the Security Council. Indeed, many of the current diplomatic and political efforts by NATO member states involve trying to restore that consensus on demands that the Security Council had put forward at an earlier stage.

Senator Stollery: Many people say that the Washington Treaty is a very simple and straightforward document of 14 articles, devised at a time when the issues were very simple: the rise of the Russian threat and the need for collective defence.

It is a very straightforward and simple document. It seems that with the fall of the Berlin Wall, the usefulness of the document ended and circumstances changed.

Mr. Meyer mentioned the concept of a non-Article 5 intervention, and I believe that is what we are talking about. We look at Article 5 in the treaty and see a very straightforward piece of writing. It is very unequivocal. It is a mutual defence agreement in case a member is attacked.

I believe the public may have been left behind when the strategic concept was updated to make it fully consistent with the alliance's new security environment.

Having read much of the material provided by our staff, I find it difficult to justify this non-Article 5 intervention that has also been questioned across the country. Clearly, the bombing campaign is not working. The longer it goes on, the more people ask what this is all about. How did we get into this? The reply is that it is a non-Article 5 intervention.

Comment allons-nous prendre ces décisions par rapport à l'autorité internationale que conserve le Conseil de sécurité des Nations Unies, en tant que garant de la paix et de la sécurité? L'OTAN va-t-elle décider d'agir seule chaque fois qu'elle n'est pas d'accord avec le Conseil de sécurité des Nations Unies? Quelles en seront les conséquences pour la sécurité mondiale, qui doit se bâtir sur la coopération des diverses régions du monde?

M. Meyer: Sénateur, à mon avis, la réponse courte, c'est non. Il s'agissait dans ce cas-ci d'une situation exceptionnelle. L'Alliance a réitéré ses vues sur la primauté du Conseil de sécurité de l'ONU. Elle a travaillé très fort pour obtenir du Conseil qu'il appuie son travail au Kosovo, qui inquiète évidemment de nombreux pays qui ne sont pas membres de l'organisation. Je ne pense pas qu'on puisse extrapoler à partir de l'intervention au Kosovo, et dire que l'OTAN va tourner le dos à l'ONU et se comporter en franc-tireur.

Le sénateur Roche: Pensez-vous qu'il serait utile, par conséquent, que le comité envisage de produire une déclaration selon laquelle l'OTAN ne devrait plus jamais rien faire sans l'appui du Conseil de sécurité des Nations Unies? Pourriez-vous nous dire, pour la gouverne du comité, si vous auriez tendance à pencher dans cette direction?

M. Meyer: Personnellement, je crois qu'il serait possible d'examiner la nature de ces rapports et l'envergure que pourrait avoir l'OTAN à l'avenir.

Cette opération n'équivaut toutefois pas à une répudiation du rôle du Conseil de sécurité. En fait, une bonne partie des efforts diplomatiques et politiques que déploient actuellement les États membres de l'OTAN visent à rétablir le consensus sur les exigences que le Conseil de sécurité avait énoncées plus tôt.

Le sénateur Stollery: Il y a bien des gens qui disent que le traité de Washington est un document très simple, dont les 14 articles ont été élaborés à une époque où tout était très simple: il y avait la montée de la menace russe et la nécessité d'assurer la défense collective.

C'est en effet un document très simple. Mais il semble avoir perdu son utilité avec la chute du mur de Berlin, parce que les circonstances ont changé.

M. Meyer a parlé des interventions qui ne sont pas visées par l'article 5, et je pense que c'est de cela qu'il est question aujourd'hui. Quand on regarde l'article 5 du traité, on voit un texte très clair, sans équivoque. C'est un accord de défense mutuelle en cas d'attaque contre un des membres.

Je pense que le grand public a peut-être été laissé de côté quand le concept stratégique a été modifié de manière à refléter plus fidèlement le nouvel environnement de sécurité de l'Alliance.

Après avoir lu une bonne partie des documents fournis par nos attachés de recherche, je trouve difficile de justifier cette intervention qui ne relève pas de l'article 5, et qui a également suscité bien des interrogations d'un bout à l'autre du pays. Il est clair que la campagne de bombardements ne donne rien. Plus les choses traînent, plus les gens se demandent ce qui se passe. Comment en sommes-nous arrivés là? La réponse, c'est que c'est une intervention qui n'est pas visée par l'article 5.

I find it difficult to see the legal basis for a non-Article 5 intervention. Senator Roche has said, and I think he is right, that it is something of an end run around the Security Council. You say, well, the Security Council cannot agree. Yet Article 1 of the UN Charter is very clear.

Things seem to have gone somewhat haywire here. We have a non-Article 5 intervention and I would like to know the legal justification for it.

The Chairman: You are not asking specifically about Yugoslavia or Kosovo, but about all such actions, past or future?

Senator Stollery: Which you referred to, Mr. Chairman, in your questions at the beginning, yes.

Mr. Meyer: This is not the first non-Article 5 involvement of the alliance. I am sure you are familiar with its role in Bosnia and that was also non-Article 5.

Senator Stollery: However, the United Nations specifically asked for that intervention. There is a considerable difference.

Mr. Meyer: I grant you that. I am simply saying that this is not the first time there has been a non-Article 5 mission.

The basis for the action, as I tried to articulate before, related to support for demands that had been expressed by the international community but that the Security Council was unable to act on to determine whether they were actually implemented.

There was a decision by the political leadership of the alliance that the questions at stake were of such importance, that the humanitarian laws that were being violated, and that were also a part of the structure of the international legal system, made it legitimate for countries to take the action that they did. That remains the basis for this action.

Senator Stollery: What are these humanitarian laws, so that I may review them?

Mr. Meyer: My colleague from the legal bureau could probably respond to you more extensively. However, the humanitarian laws involve the International Convention on Political and Civil Rights, the Geneva conventions, and the optional protocols regarding crimes against humanity. Those are applicable in the case of what was happening in Kosovo.

Senator Stollery: When the chairman spoke of East Timor, I would have spoken of somewhere closer to home, that is, Spain, home of the Secretary-General of the United Nations, where the minister of police was put in prison for human rights violations against a Basque terrorist group.

There are many of these places, but I will not pursue the point, except to say that I find it difficult, even with your assistance, Mr. Meyer, to fully understand the legal justification.

J'ai du mal à comprendre le fondement juridique d'une intervention de ce genre. Le sénateur Roche a dit — et je pense qu'il a raison — que le Conseil de sécurité avait été en quelque sorte court-circuité. Vous dites que le Conseil de sécurité ne peut pas donner son accord. Pourtant, l'article 1 de la Charte des Nations Unies est très clair.

On dirait bien que nous avons perdu le contrôle de la situation. Nous participons à une intervention qui n'est pas visée par l'article 5, et j'aimerais bien savoir comment elle se justifie sur le plan juridique.

Le président: Vous ne voulez pas parler en particulier de la Yougoslavie ou du Kosovo, mais bien de toutes les interventions de ce genre, passées et à venir?

Le sénateur Stollery: En effet, comme vous l'avez mentionné, monsieur le président, dans les questions que vous avez posées au début.

M. Meyer: Ce n'est pas la première fois que l'Alliance lance une opération qui n'est pas visée par l'article 5. Vous êtes sûrement au courant du rôle qu'elle a joué en Bosnie; là non plus, l'opération ne relevait pas de l'article 5.

Le sénateur Stollery: Mais l'ONU avait réclamé expressément cette intervention. Ce n'est pas du tout la même chose.

M. Meyer: Je vous l'accorde. Je dis seulement que ce n'est pas la première mission qui ne relève pas de l'article 5.

Comme j'ai déjà essayé de vous l'expliquer, cette opération a été lancée pour appuyer des exigences qui avaient été exprimées par la communauté internationale, mais dont le Conseil de sécurité ne pouvait pas vérifier si elles avaient été respectées.

Les dirigeants politiques de l'Alliance ont donc décidé que les enjeux étaient assez importants et que les violations des lois humanitaires — qui font également partie de la structure du droit international — étaient assez graves pour justifier une intervention de ce genre. C'est pour cette raison que l'opération a été lancée.

Le sénateur Stollery: Pourriez-vous me dire en quoi consistent ces lois humanitaires, pour que je puisse les examiner?

M. Meyer: Mon collègue des services juridiques pourrait probablement vous fournir une réponse plus complète. Mais il s'agit notamment de la Convention internationale sur les droits civils et politiques, des conventions de Genève et des protocoles facultatifs relatifs aux crimes contre l'humanité. Ces instruments sont tous applicables à ce qui se passe actuellement au Kosovo.

Le sénateur Stollery: Le président a parlé du Timor oriental, mais j'aurais choisi pour ma part un exemple plus proche de nous, celui de l'Espagne, d'où venait le secrétaire général des Nations Unies et où le ministre de la Police a été emprisonné pour avoir violé les droits fondamentaux des membres d'un groupe terroriste basque.

Il y a beaucoup d'exemples de ce genre, mais je me contenterai de dire que j'ai du mal, même avec votre aide, monsieur Meyer, à comprendre pleinement la justification juridique de cette intervention.

The Chairman: I have a question for you, Senator Stollery. You seem to be saying that there is not a sufficiently clear criterion as to when NATO should act without the prior approval of the Security Council. You say that NATO seems to act on its own in some instances and not in other instances.

I was getting at that at the very beginning of our meeting, and I noted that these witnesses spoke about security in the North Atlantic area. While Spain is within that area, some of the other examples are not.

Therefore, there seems to be something other than human rights and human security and concerns such as these operating in this instance. I am not suggesting that they should not operate, but it would be nice to know all the considerations that are on the table.

Senator Stollery: Mr. Chairman, in particular, in the original Washington Treaty, it mentions the Algerian Departments of France, where, as we all know, human rights violations are enormous. That area was actually mentioned in the original treaty.

Senator Lynch-Staunton: While the Bosnia mission was not authorized by the UN, did the Security Council not pass a resolution more or less delegating NATO as its agent in that area and, in effect, giving it tacit approval?

Mr. Meyer: Yes, the involvement of NATO in Bosnia was at the behest of the UN.

Senator Lynch-Staunton: Therefore, there was a UN sanction for action in Bosnia that we do not have for Kosovo.

Mr. Meyer: That is correct. At least, we do not have a UN sanction as yet.

Senator Lynch-Staunton: I do not wish to argue with you about genocide, but it has yet to be proven that genocide was committed in Kosovo. The word is used, but it is misused and abused. You used the word, but there is no proof yet.

Senator Prud'homme: Misused.

The Chairman: Order, please. Senator Lynch-Staunton has the floor.

Senator Lynch-Staunton: You used the word "genocide." I want to know on what basis you claim that genocide is being committed in Kosovo.

Mr. Meyer: Actually, I did not use that word. I used the term "crimes against humanity". Our legal advice is that that term is more appropriate. It is not evident, I understand from our legal advisers, that genocide is taking place under the terms of the genocide convention. However, there are clearly crimes against humanity as defined in other international legal instruments.

Senator Mahovlich: I heard on the news yesterday that Russian soldiers are going into Kosovo. Did NATO approve that?

Le président: Je voudrais vous poser une question, sénateur Stollery. Vous avez l'air de dire qu'il n'y a pas de critères suffisamment clairs sur les circonstances dans lesquelles l'OTAN devrait pouvoir agir sans avoir obtenu l'approbation du Conseil de sécurité. Vous dites que l'OTAN semble intervenir de son propre chef dans certains cas, et pas dans d'autres.

C'est là que je voulais en venir au début de la séance, et nos témoins m'ont répondu en parlant de la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. L'Espagne se trouve dans cette région, mais pas nécessairement tous les autres pays que nous avons mentionnés.

Il semble par conséquent que les droits de la personne et la sécurité humaine, et les autres considérations de cet ordre-là, ne sont pas les seules en jeu dans ce cas-ci. Je ne dis pas qu'elles ne devraient pas entrer en ligne de compte, mais j'aimerais bien connaître tous les sujets qui pourraient être discutés.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, la version originale du traité de Washington faisait expressément mention des départements français en Algérie où, comme vous le savez, les droits de la personne sont constamment bafoués. Cette région était mentionnée nommément dans le traité original.

Le sénateur Lynch-Staunton: La mission en Bosnie n'avait pas été autorisée par l'ONU, mais est-ce que le Conseil de sécurité n'avait pas adopté une résolution par laquelle il autorisait en quelque sorte l'OTAN à intervenir en son nom dans la région, ce qui revenait finalement à une approbation tacite?

M. Meyer: Oui, l'OTAN est intervenue en Bosnie sur l'ordre de l'ONU.

Le sénateur Lynch-Staunton: Donc, l'intervention en Bosnie était sanctionnée par l'ONU, ce qui n'est pas le cas au Kosovo?

M. Meyer: En effet. Du moins, pas pour le moment.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne tiens pas à me lancer dans une grande discussion au sujet du génocide, mais il n'est pas encore prouvé qu'il y a bel et bien eu un génocide au Kosovo. Le terme a été employé, mais il l'est souvent à tort et à travers. Vous avez parlé de génocide, mais ce n'est pas encore prouvé.

Le sénateur Prud'homme: À tort et à travers.

Le président: Silence, s'il vous plaît. Le sénateur Lynch-Staunton a la parole.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez employé le terme «génocide». Je voudrais savoir sur quoi vous fondez pour affirmer qu'il y a un génocide en cours au Kosovo.

M. Meyer: En fait, je n'ai pas employé ce terme-là. J'ai parlé plutôt de «crimes contre l'humanité», ce qui est plus approprié aux dires de nos avocats. D'après ce qu'ils nous ont expliqué, il n'est pas certain qu'il y ait véritablement un génocide, au sens de la convention sur les génocides. Mais il est clair qu'il y a eu des crimes contre l'humanité, conformément à la définition contenue dans d'autres instruments juridiques internationaux.

Le sénateur Mahovlich: J'ai entendu hier aux nouvelles que la Russie allait envoyer des soldats au Kosovo. Est-ce que cela a été approuvé par l'ONU?

Mr. Meyer: I have not heard those reports. Part of the view on an eventual implementation force in Kosovo is that it should be open to Russian participation, in the same way as Russian troops currently participate in the NATO-led force in Bosnia. Therefore, there is a prospect of that occurring, but it has not happened yet.

Senator Bolduc: NATO governments apparently decide to intervene when they perceive danger in their areas. What would happen if the Turkish army decided to inflict ethnic cleansing on the Kurds? Would we have to go there, too? That happened in the past, so it is possible, and Turkey is a member of NATO.

Mr. Meyer: Obviously, the Turkish government would be held responsible for its actions, but that is a hypothetical scenario.

The Chairman: Senator Bolduc, your question is interesting and important, but it is too big and too important to be raised as a supplementary. We will return to that question and give it all the attention that you wish to have it given.

[Translation]

Senator Prud'homme: When the Soviet Union collapsed and there was only one superpower left, we didn't give much thought to NATO's new role. What should NATO have become once one of the potential enemies was gone?

I've been to Kosovo, to Albania, to Zagreb and Dubrovnik, et cetera — not for the government, but because the Americans had asked me. I came to the conclusion that the main danger was the terrible poverty in those countries.

[English]

Today, people are knocking on the door wanting to join NATO. There are nine possibilities, with immense problems in which we could be involved, because as Senator Stollery said, with mutual defence we have no choice. Senator Bolduc mentioned the Turks. He went south. He could have gone to the north. In South Georgia, many people would like to join Turkey. Of course, other people would not accept that.

We have refused to acknowledge that all these new, emerging democracies wanted a kind of Marshall Plan of economic development. Now we see an immense military plan. As Eisenhower said, beware of the military-industrial complex. Those are the most dangerous people.

Everyone to whom I have spoken in the diplomatic corps says that when these countries cannot get economic aid, they need only knock at the door of NATO and everyone will help them.

Have we really reflected on the true meaning for Canada of the expansion of NATO?

Tomorrow, Canada will have a clear conscience. We will take 5,000 refugees and spend \$100 million. Without a shadow of a

M. Meyer: Je n'ai rien entendu à ce sujet-là. Il y a des gens qui disent que la Russie devrait être invitée à participer à une éventuelle force de rétablissement de la paix au Kosovo, de la même façon qu'il y a actuellement des troupes russes qui participent à la force commandée par l'OTAN en Bosnie. Il est donc possible que cela se produise, mais ce n'est pas encore fait.

Le sénateur Bolduc: On dirait bien que les gouvernements de l'OTAN décident d'intervenir quand ils perçoivent un danger dans leur zone d'influence. Qu'est-ce qui se passerait si l'armée turque décidait de procéder au nettoyage ethnique des Kurdes? Est-ce que nous devrions intervenir là aussi? C'est possible, puisque cela s'est déjà vu. Or, la Turquie est membre de l'OTAN.

M. Meyer: De toute évidence, le gouvernement turc devrait rendre compte de ses actes, mais c'est un scénario hypothétique.

Le président: Sénateur Bolduc, votre question est intéressante et importante, mais elle est trop vaste et trop sérieuse pour constituer une question supplémentaire. Nous y reviendrons et nous lui accorderons toute l'attention que vous souhaitez.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: À mon avis, lorsque l'Union soviétique s'est écroulée et qu'il n'y a eu qu'un seul super pouvoir, on n'a pas réfléchi au nouveau rôle de l'OTAN. Qu'est-ce que l'OTAN aurait dû devenir une fois un des ennemis possibles disparu?

Je suis allé au Kosovo, en Albanie, à Zagreb, à Dubrovnik, et cetera, non pas pour le gouvernement, ce sont les Américains qui m'avaient demandé d'y aller. J'ai conclu que le grand danger était l'immense pauvreté de tous ces pays.

[Traduction]

Il y a des gens qui frappent à la porte aujourd'hui et qui veulent se joindre à l'OTAN. Il y a neuf candidats possibles, ce qui pourrait entraîner une foule de problèmes dont nous devrions nous mêler parce que, comme l'a dit le sénateur Stollery, notre accord de défense mutuelle ne nous donnerait pas le choix. Le sénateur Bolduc a mentionné les Turcs. Il regardait vers le sud, mais il aurait dû regarder plus au nord. En Géorgie du Sud, il y a bien des gens qui voudraient faire partie de la Turquie. Et, bien sûr, il y en a d'autres qui ne l'accepteraient pas.

Nous avons refusé de reconnaître que toutes ces démocraties naissantes voulaient une espèce de plan Marshall pour assurer leur développement économique. Ce que nous avons maintenant, c'est un gigantesque plan militaire. Comme l'a dit Eisenhower, il faut se méfier du complexe militaro-industriel. Ce sont les gens les plus dangereux.

Tous les membres du corps diplomatique à qui j'ai parlé disent que, quand ces pays ne peuvent pas obtenir d'aide économique, ils n'ont qu'à frapper à la porte de l'OTAN pour que tout le monde les aide.

Avons-nous vraiment réfléchi à la véritable signification qu'aura l'expansion de l'OTAN pour le Canada?

Demain, le Canada pourra avoir la conscience tranquille. Nous allons accueillir 5 000 réfugiés et dépenser 100 millions de

doubt, we will create the future Palestinians of the Balkans, with all the exclusive aspects of that.

After 52 years, 700,000 Palestinians still live in refugee camps, but we do not talk about that. Are we creating something similar because of our lack of reflection?

The Chairman: Senator Prud'homme, I think that is a question for the ministers.

Mr. Meyer: Mr. Chairman, I have a few words to say, and it is for you to judge whether they are appropriate as a response. I would say that Canada was thinking about the utility of enlargement and was fully convinced that this was the right thing to do as part of integrating these new states into western institutions. What is right for the Council of Europe and for the European Union is also right for NATO; for the security realm as well as for the economy and social and human rights. I believe that this is indeed part of ensuring that democracy and peace will be long-lasting.

The economic dimension is definitely very important. There will be a meeting later this month on a so-called "stability pact" for Southeastern Europe that is designed to recognize the economic challenges those countries must face and to coordinate western and international financial institutions to assist, which is also essential.

Finally, one of the purposes of the NATO action to enable Kosovars to return to their homes in safety is exactly to avoid the re-creation of the Palestinian-type refugee camps for an indefinite period in other countries.

The Chairman: Honourable senators, you will recall that at the beginning I said that our concern was the new role of NATO, and specifically the matter of peacekeeping. As I predicted, we have talked about Yugoslavia and Kosovo. I hope that we will all use what we have heard about Yugoslavia and Kosovo as evidence relative to the peacekeeping question, because we do not have a reference specifically on Yugoslavia and Kosovo. We have a peacekeeping reference and this is adduced as one example.

As we have run out of time, I ask the senators who are on my list of questioners to ask their questions at our next meeting, which will be tomorrow afternoon at 3:15, at which time we will have before us the same witnesses.

Thank you very much, honourable senators.

The committee adjourned.

dollars. Sans l'ombre d'un doute, nous allons donner naissance aux nouveaux Palestiniens des Balkans, avec tous les éléments d'exclusion que cela comporte.

Après 52 ans, il y a encore 700 000 Palestiniens qui vivent dans des camps de réfugiés, mais nous n'en parlons pas. Est-ce que nous sommes en train de créer quelque chose de similaire parce que nous n'avons pas assez réfléchi à la question?

Le président: Sénateur Prud'homme, je pense que c'est aux ministres qu'il appartient de répondre à cette question.

M. Meyer: Monsieur le président, je voudrais dire quelques mots; à vous de juger si c'est une réponse appropriée. Je dirais que le Canada a réfléchi à l'utilité de l'expansion et qu'il était pleinement convaincu que c'était la meilleure chose à faire pour intégrer ces nouveaux États aux institutions occidentales. Ce qui est bon pour le Conseil de l'Europe et l'Union européenne l'est aussi pour l'OTAN, du point de vue de la sécurité tout autant que sur le plan de la situation socio-économique et des droits de la personne. Je crois que c'est en fait une façon de s'assurer d'une paix et d'une démocratie durables.

L'aspect économique est certainement très important. Il y aura d'ici la fin du mois une rencontre sur ce qu'on a appelé le «pacte de stabilité» pour le sud-est de l'Europe, et qui vise à reconnaître les difficultés économiques auxquelles ces pays doivent faire face et à coordonner l'aide des institutions financières occidentales et internationales, ce qui est également essentiel.

Enfin, l'intervention de l'OTAN vise notamment à permettre aux Kosovars de rentrer chez eux en toute sécurité, justement pour éviter qu'il y ait dans d'autres pays, et pour des périodes indéterminées, des camps de réfugiés comme ceux où vivent des Palestiniens.

Le président: Chers collègues, vous vous souviendrez que j'ai dit au début de la séance que nos travaux portaient sur le nouveau rôle de l'OTAN, et en particulier sur le maintien de la paix. Comme je l'avais prévu, nous avons parlé de la Yougoslavie et du Kosovo. J'espère que nous mettrons tous à profit ce que nous avons entendu à ce sujet-là pour nos discussions sur les opérations de paix, parce que nous n'avons pas le mandat d'examiner spécifiquement la situation en Yougoslavie et au Kosovo. Notre mandat porte sur les opérations de paix, et cette situation n'en est qu'un exemple.

Comme il ne nous reste plus de temps, je vais demander aux sénateurs qui avaient encore des questions à poser de les garder pour notre prochaine séance, qui aura lieu demain après-midi à 15 h 15; nous entendrons alors les mêmes témoins qu'aujourd'hui.

Merci beaucoup, chers collègues.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Paul Meyer, Director General, International Security Bureau;

Charles Court, Deputy Director, IDR division, North American and Euro-Atlantic Security and Defence Relations, NATO NORAD Section;

Patrick Wittmann, Deputy Director, UN Security Council Affairs Section.

From the Department of National Defence:

Rear-Admiral Bruce MacLean, Director General, International Security Policy;

Lieutenant Colonel Don Craig, Directorate of NATO Policy.

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

Paul Meyer, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale;

Charles Court, directeur adjoint, Direction des relations de sécurité et défense pour la région de l'Amérique du Nord et de la région euro-atlantique, Section OTAN;

Patrick Wittmann, directeur adjoint, Section des affaires du Conseil de sécurité de l'ONU.

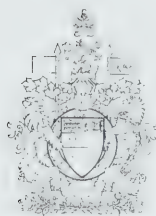
Du Ministère de la Défense nationale:

Le contre-amiral Bruce MacLean, directeur général, Politique de la sécurité internationale;

Le lieutenant-colonel Don Craig, Direction de la politique de l'OTAN.

CAI
Y023
-F71

Document
Publications



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chair:
The Honourable JOHN B. STEWART

Wednesday, May 5, 1999

Issue No. 36

Second Meeting on:

The ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and
2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

INCLUDING:
THE ELEVENTH REPORT
OF THE COMMITTEE
AND
THE TWELFTH REPORT
OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mercredi 5 mai 1999

Fascicule n° 36

Deuxième réunion concernant:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et
2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Y COMPRIS:
LE ONZIÈME RAPPORT
DU COMITÉ
ET
LE DOUZIÈME RAPPORT
DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Losier-Cool
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
Corbin	(or Kinsella)
De Bané, P.C.	Robertson
Di Nino	Stollery
Grafstein	Whelan, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Losier-Cool
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
Corbin	(ou Kinsella)
De Bané, c.p.	Robertson
Di Nino	Stollery
Grafstein	Whelan, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 5, 1999

(48)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:20 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee presents: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Robertson, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (11).

Other senators present: Forrestall, Kenny, Mahovlich, Meighen, Prud'homme, P.C. and Roche (6).

In attendance: Peter Berg, Wolfgang Koerner, David S. Goetz and Jack Stilborn from the Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Paul Meyer, Director General, International Security Bureau;

Mr. Charles Court, Deputy Director, IDR division, North American and Euro-Atlantic Security and Defence Relations, NATO NORAD Section;

Mr. Patrick Wittmann, Deputy Director, UN Security Council Affairs Section.

From the Department of National Defence:

Rear-Admiral Bruce MacLean, Director General, International Security Policy;

Lieutenant-Colonel Don Craig, Directorate of NATO Policy.

The committee resumed consideration of its order of reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of April 14, 1999, issue No. 33*)

The witnesses answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 5 mai 1999

(48)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 15 h 20, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Robertson, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (11).

Autres sénateurs présents: Les sénateurs Forrestall, Kenny, Mahovlich, Meighen, Prud'homme, c.p. et Roche (6).

Également présents: Peter Berg, Wolfgang Koerner, David S. Goetz et Jack Stilborn de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

M. Paul Meyer, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale;

M. Charles Court, directeur adjoint, Direction des relations de sécurité et défense pour l'Amérique du Nord et la région euro-atlantique, section OTAN/NORAD;

M. Patrick Wittmann, directeur adjoint, Section des affaires du Conseil de sécurité de l'ONU.

Du ministère de la Défense nationale:

Le contre-amiral Brune MacLean, directeur général, Politique de la sécurité internationale;

Le lieutenant-colonel Don Craig, Direction de la politique de l'OTAN.

Conformément à son ordre de renvoi, le comité poursuit son examen des ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie (*voir fascicule n° 33 du 14 avril 1999*).

Les témoins répondent aux questions.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 17 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

REPORTS OF COMMITTEE

TUESDAY, May 4, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

Your Committee, to which was authorized by the Senate on Tuesday, March 23, 1999, in accordance with Rule 86(1)h) to examine and report upon the ramifications to Canada: 1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and 2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary, and to adjourn from place to place within and outside Canada for the purpose of such study.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of the Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,

JOHN B. STEWART

Chairman

RAPPORTS DU COMITÉ

Le MARDI 4 mai 1999

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le mardi 23 mars 1999, en conformité au Règlement 86(1)h), que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à examiner pour en faire rapport les ramifications pour le Canada : 1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et 2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques de tout autre personnel jugé nécessaire, et à se déplacer à travers le Canada et à l'étranger aux fins de son enquête

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR SPECIAL STUDY - CANADA'S RELATION WITH NATO
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2000

Order of Reference

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 23, 1999:

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Carstairs:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

That the Committee hear, amongst others, the Minister of Foreign Affairs, Minister of National Defence and the Chief of Defence Staff;

That the Committee have the power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee have the power to permit coverage by electronic media of its public proceedings; and

That the Committee submit its final report no later than October 29, 1999.
After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	—
Transportation and Communications	\$ 137,400.00
All Other Expenditures	—
TOTAL	\$ 137,400.00

The foregoing budget was approved by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs on April 14, 1999.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is being considered.

Date

Chair, Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Date

Chairman, Standing Committee on Internal Economy,
Budgets and Administration

EXPLANATION OF COST ELEMENTS

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

1. London, Paris, Brussels and Bonn (0201) (10 days)

10 senators

2 staff

Air Transportation

12 x \$5,250 \$ 63,000.00

Ground transportation:

Taxi 12 x \$100 (4 rides) \$ 1,200.00

Bus 8 days x \$1,250 \$ 10,000.00

Per diems: *

London 3 days x 12 x 72Pounds = 2,592 Pounds \$ 6,125.00

Paris 2 days x 12 x 445Francs = 10,680 Francs \$ 2,550.00

Brussels 3 days x 12 x 2,900BF = 104,400 BF \$ 4,040.00

Bonn 2 days x 12 x 108DM = 2,592 DM \$ 2,085.00

Hotel accommodation:

10 days x 12 x \$295 \$ 35,400.00

Meeting Rooms 8 x \$500 \$ 4,000.00

Workings Meals:

8 x \$750 \$ 6,000.00

Contingencies:

\$ 3,000.00

\$ 137,400.00

Exchange rate: Royal Bank April 12, 1999

2.3620Pounds

0.2385Francs

0.03868BF

0.8041DM

TOTAL**\$ 137,400.00**

The Senate administration has reviewed this budget application.

Gary O'Brien, Principal Clerk of Committees and Private Legislation Directorate_____
Date_____
Siroun Aghajanian, Director of Finance_____
Date

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**DEMANDE D'APPROBATION DE BUDGET
ÉTUDE SPÉCIALE SUR LA RELATION DU CANADA AVEC L'OTAN
POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE SE TERMINANT LE 31 MARS 2000****Ordre de renvoi**

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mardi 23 mars 1999 :

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Carstairs,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à examiner pour en faire rapport les ramifications pour le Canada :

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Que le comité entende, entre autres témoins, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Défense nationale et le chef d'état-major de la Défense;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les congés du Sénat;

Que le Comité soit autorisé à permettre la diffusion électronique de ses délibérations publiques; et

Que le Comité dépose son rapport final au plus tard le 29 octobre 1999.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

RÉSUMÉ DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	—
Transports et communications	137 400 \$
Autres dépenses	—
TOTAL	137 400 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères le 14 avril 1999.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

* Augmentation des dépenses est due au jumelage des études de l'Union monétaire européenne et de l'OTAN.

Date

Président, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Date

Président, Comité permanent de la régie interne,
des budgets et de l'administration

EXPLICATION DES ÉLÉMENTS DE COÛT

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

1. Londres, Paris, Bruxelles et Bonn (0210) (10 jours)

10 sénateurs et

2 membres du personnel

Transport aérien

12 x 5 250 \$	63 000 \$
---------------	-----------

Transport terrestre

Taxi 12 x 100 \$ (4 trajets)	1 200 \$
------------------------------	----------

Autobus 8 jours x 1 250 \$	10 000 \$
----------------------------	-----------

Indemnité journalière

Londres 3 jours x 12 x 72 £ = 2 592 £	6 125 \$
---------------------------------------	----------

Paris 2 jours x 12 x 445 francs = 10 680 francs	2 550 \$
---	----------

Bruxelles 3 jours x 12 x 2 900 francs belges = 104 400 francs belges	4 040 \$
--	----------

Bonn 2 jours x 12 x 108 DM = 2 592 DM	2 085 \$
---------------------------------------	----------

Hôtel

10 jours x 12 x 295 \$	35 400 \$
------------------------	-----------

Salle de réunion 8 x 500 \$	4 000 \$
-----------------------------	----------

Repas de travail

8 x 750 \$	6 000 \$
------------	----------

Imprévus

	<u>3 000 \$</u>
--	-----------------

	137 400 \$
--	-------------------

Taux de change : Banque royale le 12 avril 1999

2,3620 livres

0,2385 francs

0,03868 francs belges

0,8041 DM

TOTAL	137 400 \$
--------------	-------------------

L'Administration du Sénat a pris connaissance de cette demande d'approbation de budget.

Gary O'Brien, greffier principal de la Direction des comités et de la législation privée	_____
---	-------

Date

Siroun Aghajanian, directrice des finances	_____
--	-------

Date

TUESDAY, May 4, 1999

Le MARDI 4 mai 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

TWELFTH REPORT

DOUZIÈME RAPPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, November 19 1997, in accordance with rule 86(1)h) to study and report on the consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and on other related trade and investment matters.

Votre Comité, autorisé par le Sénat le mercredi 19 novembre 1997, à étudier et à faire rapport sur les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et sur d'autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président,

JOHN B. STEWART

Chairman

STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR SPECIAL STUDY - EUROPEAN MONETARY UNION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2000****Order of Reference**

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 19, 1997:

The Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Lewis,

That the Standing Committee on Foreign Affairs be authorised to examine and report on the consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and on other related trade and investment matters;

That the committee have power to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of the said order of reference;

That the committee have power to adjourn from place to place inside and outside Canada; and

That the committee report from time to time and submit its final report no later than December 15, 1999.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	—
Transportation and Communications	\$ 36,000.00 *
All Other Expenditures	—
TOTAL	\$ 36,000.00 *

The foregoing budget was approved by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs on April 14, 1999.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is being considered.

_____ Date	_____ Chair, Standing Senate Committee on Foreign Affairs
_____ Date	_____ Chairman, Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration

NOTE: Travel expenses are included in the budget of the Canada's relation with NATO study as both studies are being conducted consecutively, this realizing cost savings.

EXPLANATION OF COST ELEMENTS

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

1. London, Paris, Brussels and Bonn (0201) (14 days)

1 staff devoted only to the EMU study

Air Transportation

\$ 5,250

\$ 5,250.00

Ground transportation:

Taxi \$100 (4 rides)

\$ 100.00

Per diems: *

London 4 days x 72Pounds = 288Pounds

\$ 675.00

Paris 3 days x 445Francs = 1,335Francs

\$ 315.00

Brussels 4 days x 2,900BF = 11,600BF

\$ 445.00

Bonn 3 days x 108DM = 324DM

\$ 255.00

Hotel accommodation:

14 days x \$295

\$ 4,130.00

Sub-total

\$ 11,170.00

4 additional days, one in each city devoted specifically to EMU

10 senators

2 staff

Ground transportation:

Bus 2 days x \$1,250

\$ 2,500.00

Per diems: *

London 1 days x 12 x 72Pounds = 864Pounds

\$ 2,030.00

Paris 1 days x 12 x 445Francs = 5,340Francs

\$ 1,265.00

Brussels 1 days x 12 x 2,900BF = 34,800BF

\$ 1,340.00

Bonn 1 days x 12 x 108DM = 1,296DM

\$ 1,035.00

Hotel accomodation:

4 days x 12 x \$295

\$ 14,160.00

Meeting Rooms 2 x \$500

\$ 1,000.00

Workings Meals:

2 x \$750

\$ 1,500.00**\$ 36,000.00**

Exchange rate: Royal Bank April 12, 1999

2.3620Pounds

0.2385Francs

0.03868BF

0.8041DM

TOTAL**\$ 36,000.00**

The Senate administration has reviewed this budget application.

Gary O'Brien, Principal Clerk of Committees and Private Legislation Directorate

Date

Siroun Aghajanian, Director of Finance

Date

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**DEMANDE D'APPROBATION DE BUDGET
ÉTUDE SPÉCIALE SUR L'UNION MONÉTAIRE EUROPÉENNE
POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE SE TERMINANT LE 31 MARS 2000****Ordre de renvoi**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 19 novembre 1997 :

« L'honorable sénateur Stewart propose, appuyé par l'honorable sénateur Lewis,

QUE le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et à faire rapport sur les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et sur d'autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement;

QUE le Comité ait le pouvoir de recourir aux services de conseillers, de spécialistes, d'employés de bureau et de tout personnel qu'il jugera nécessaire pour effectuer les travaux définis dans l'ordre de renvoi;

QUE le Comité ait le pouvoir de se déplacer à l'intérieur et à l'extérieur du Canada; et

QUE le Comité fasse rapport de temps en temps et présente son rapport final au plus tard le 15 décembre 1999.

Après débat.

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

RÉSUMÉ DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	—
Transports et communications	36 000 \$ *
Autres dépenses	—
TOTAL	36 000 \$ *

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères le 14 avril 1999.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

_____	_____
Date	Président, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

_____	_____
Date	Président, Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

NOTA: Les dépenses de transport sont comprises dans le budget de l'étude spéciale sur la relation du Canada avec l'OTAN puisque les deux études sont menées de front pour ainsi réaliser des économies.

EXPLICATION DES ÉLÉMENTS DE COÛT

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

1. Londres, Paris, Bruxelles et Bonn (0210) (14 jours)

1 membre du personnel attaché seulement à l'étude de l'UME

Transport aérien

5 250 \$ 5 250 \$

Transport terrestre

Taxi 100 \$ (4 trajets) 100 \$

Indemnité journalière

Londres 4 jours x 72 £ = 288 £ 675 \$

Paris 3 jours x 445 francs = 1 335 francs 315 \$

Bruxelles 4 jours x 2 900 francs belges = 11 600 francs belges 445 \$

Bonn 3 jours x 108 DM = 324 DM 255 \$

Hôtel

14 jours x 295 \$ 4 130 \$

Sous-total

11 170 \$

4 jours supplémentaires consacrés à l'étude de l'UME.**(un pour chacune des villes)**

10 sénateurs et

2 membres du personnel

Transport terrestre

Autobus 2 jours x 1 250 \$ 2 500 \$

Indemnité journalière

Londres 1 jours x 12 x 72 £ = 864 £ 2 030 \$

Paris 1 jours x 12 x 445 francs = 5 340 francs 1 265 \$

Bruxelles 1 jours x 12 x 2 900 francs belges = 34 800 francs belges 1 340 \$

Bonn 1 jours x 12 x 108 DM = 1 296 DM 1 035 \$

Hôtel

4 jours x 12 x 295 \$ 14 160 \$

Salle de réunion 2 x 500 \$ 1 000 \$

Repas de travail

2 x 750 \$ 1 500 \$

36 000 \$

Taux de change : Banque royale le 12 avril 1999

2.3620 livres

0.2385 francs

0.03868 francs belges

0.8041 DM

TOTAL**36 000 \$**

L'Administration du Sénat a pris connaissance de cette demande d'approbation de budget.

 Gary O'Brien, greffier principal de la Direction des comités
 et de la législation privée

 Date

 Siroun Aghajanian, directrice des finances

 Date

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 5, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:20 p.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, when we concluded our meeting yesterday on our reference relative to the post-Cold War role of NATO, primarily peacekeeping, I had a list of senators who wished to ask questions. At the top of that list was Senator Bolduc, who wanted to ask a supplementary question. I interrupted him, because I thought it was a question that should be dealt with as a leading question. I will now ask Senator Bolduc to ask that question.

Senator Bolduc: My question is related to the decision-making process within NATO.

As I understand it, NATO is a political organization that works by consensus. Let us suppose that in the area of one country — a neighbouring country of a NATO member — there is a security problem or some kind of turmoil. I understand that it takes a certain amount of time to take action, because there must be a consensus. However, if there is no consensus, they do not take action. We know that in the case of Bosnia, some countries decided to intervene and some countries decided not to intervene. Finally, NATO was at an impasse.

Would you please explain the voting requirements to expel a state from NATO? There is no common defence policy in Europe. In Europe, it is very tough to have a common international policy and a common security policy. When the United States decides to get involved, the matter is somehow resolved. However, if the U.S. does not indicate that it will take action, apparently it is difficult for the Europeans to decide for themselves.

I should like to hear more of an explanation than simply that it is a consensus and that they decide upon a unanimous consensus. I suspect that they do not give the same weight to Luxembourg in making a decision as they would to Germany.

Mr. Paul Meyer, Director General, International Security Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade: You are correct in pointing out the variable geometry that has occurred in the past.

You referred to Bosnia. Indeed, at an earlier stage the United States was not prepared to get involved on the ground in Bosnia, although other NATO members were — including Canada, France

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 mai 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 20 pour examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque et pour parler du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, à la fin de notre séance d'hier sur le rôle de l'OTAN après la guerre froide, surtout en ce qui concerne le maintien de la paix, j'avais pris note d'une liste de sénateurs qui souhaitaient poser des questions. Au sommet de la liste, il y avait le sénateur Bolduc, qui voulait poser une question supplémentaire. Je l'ai interrompu parce que je trouvais que c'était une question importante qui devait être traitée comme une question principale et non pas supplémentaire. Je vais maintenant demander au sénateur Bolduc de poser cette question.

Le sénateur Bolduc: Ma question porte sur le processus décisionnel de l'OTAN.

Si je comprends bien, l'OTAN est une organisation politique qui fonctionne par consensus. Supposons que dans une région d'un pays voisin d'un pays de l'OTAN, il y ait un problème de sécurité ou des troubles quelconques. Je comprends qu'il faut un certain temps pour intervenir, parce qu'il doit y avoir consensus. Toutefois, s'il n'y a pas consensus, rien ne se passe. Nous savons que dans le cas de la Bosnie, certains pays ont décidé d'intervenir tandis que d'autres pays ont décidé de ne pas intervenir. En fin de compte, l'OTAN était dans une impasse.

Pourriez-vous nous expliquer quelles sont les modalités pour expulser un membre de l'OTAN? Il n'y a pas de politique de défense commune en Europe. En Europe, il est fort difficile d'avoir une politique commune en matière d'affaires étrangères et de sécurité. Quand les États-Unis décident d'intervenir, on parvient à s'entendre. Si par contre les États-Unis ne font pas savoir qu'ils vont intervenir, il est apparemment difficile pour les Européens d'en arriver à une décision.

Je voudrais qu'on me donne une explication plus complète que de dire simplement que l'on procède par consensus ou par unanimité. Je soupçonne que l'on ne donne pas au Luxembourg le même poids qu'à l'Allemagne quand il s'agit de prendre une décision.

M. Paul Meyer, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Vous avez raison de signaler la géométrie variable qui a eu lieu dans le passé.

Vous avez évoqué la Bosnie. En fait, au début, les États-Unis n'étaient pas disposés à intervenir sur le terrain en Bosnie, mais d'autres pays de l'OTAN étaient prêts à le faire, notamment le

and the United Kingdom. That is an example where discussions were clearly taking place within NATO, but no consensus could be reached about having NATO take a role at that stage.

Eventually, in the aftermath of what was seen as a perceived failure of UNPROFOR, the attitude in Washington changed, and there was a willingness to get involved. There was the initiative in Dayton that finally resulted in a UN-mandated, NATO-led force. It was a good example of the various stages where, at one point, you do not have a consensus and member states get involved through other means and then, eventually, the situation is re-evaluated and a consensus that NATO should act is reached.

As an organization, NATO is unlike the International Monetary Fund, which has weighted voting. In the IMF, the bigger states, who contribute more, actually have more voting power. Weighted voting does not apply at NATO. Every state, theoretically, is equal. However, politically, there is a clear recognition that the opposition of the United States against a certain course of action will weigh much more seriously in council decisions than the opposition of Luxembourg. States are aware of their relative contribution to the overall political and military effort of the alliance, and they conduct themselves accordingly.

I would emphasize that 50 years spent working as allies have led to a remarkable degree of collegiality. NATO has addressed some thorny issues. There is a high success rate of countries making the necessary compromises in terms of national preferences in order to achieve a common result that can be supported by all. Does that response help in terms of the process?

Senator Bolduc: Yes. I understand that you mean that the countries discuss the matter and finally come to a decision. I understand that everyone agreed that Hungary should become a member, so Hungary did become a member. However, if Turkey or another state decides to get tough with a neighbour outside of NATO and NATO decides not to intervene, will they expel that country? If so, must the vote to expel be unanimous, or a two-thirds majority or what?

Mr. Meyer: There is no provision in the Washington Treaty for expelling a state from the alliance, although an individual state does have the right to withdraw from the treaty and from the organization. That would be the recourse taken if a state felt, for whatever reason, that it could no longer abide by the NATO principles and purposes.

In terms of a threat that a member state perceives, it always has the right to consult with other allies. If there is an actual attack, the obligations of collective defence come into force.

Senator Bolduc: I have the impression that the United States has built an interest in participating in NATO because of its military complex and because of the presence of American corporations in Europe. On the one hand, Canada does not have many major corporations involved in the area. On the other hand,

Canada, la France et le Royaume-Uni. À ce moment-là, il y avait évidemment des discussions au sein de l'OTAN, mais on n'arrivait pas à dégager un consensus quant au rôle que l'OTAN devrait jouer à cette étape.

En fin de compte, après ce qui a été perçu comme l'échec de la FORPRONU, Washington a changé d'attitude et s'est montré disposé à intervenir. L'initiative de Dayton a finalement débouché sur une force de l'OTAN dotée d'un mandat de l'ONU. C'était un bon exemple des diverses étapes: au départ, il n'y avait pas consensus et les États membres intervenaient par d'autres moyens et ensuite, ultimement, la situation a été réévaluée et un consensus a émergé selon lequel l'OTAN devait agir.

En tant qu'organisation, l'OTAN n'est pas comme le Fonds monétaire international, où les votes sont pondérés. Au FMI, les principaux États, qui contribuent davantage, ont un vote qui pèse plus lourd. Le vote pondéré n'existe pas à l'OTAN. Chaque État, théoriquement, est égal. Toutefois, politiquement, on reconnaît clairement que l'opposition des États-Unis à une mesure donnée pèse beaucoup plus lourd dans les décisions du conseil que l'opposition du Luxembourg. Chaque État est conscient de sa contribution relative à l'effort politique et militaire global de l'alliance et se conduit en conséquence.

J'insiste sur le fait que ces États travaillent ensemble comme alliés depuis un demi-siècle, ce qui a débouché sur un degré remarquable de collégialité. L'OTAN s'est attaquée à des problèmes épineux. Le taux de succès est remarquable et les pays ont fait les compromis nécessaires en termes de préférence nationale pour obtenir un résultat commun que tous peuvent appuyer. Est-ce que cette réponse aide à préciser le processus?

Le sénateur Bolduc: Oui. Si je comprends bien, vous dites que les pays discutent de la question et finissent par prendre une décision. Je comprends bien que tout le monde était d'accord pour que la Hongrie devienne membre et la Hongrie est donc devenue membre. Toutefois, si la Turquie ou un autre État décide d'agresser un pays voisin non membre de l'OTAN et que l'OTAN décide de ne pas intervenir, va-t-on expulser ce pays? Dans l'affirmative, le vote nécessaire pour expulser le pays doit-il être unanime, ou bien faut-il une majorité des deux tiers?

M. Meyer: Le traité de Washington ne comporte aucune disposition permettant d'expulser un pays de l'alliance, bien que chaque pays membre ait le droit de se retirer du traité et de l'organisation. C'est ce qui se passerait si un État estimait, pour une raison quelconque, qu'il ne peut plus se conformer aux principes et aux objectifs de l'OTAN.

Pour ce qui est d'une menace perçue par un pays membre, ce pays a toujours le droit de consulter ses alliés. En cas d'attaque proprement dite, les obligations de défense collective entrent en jeu.

Le sénateur Bolduc: J'ai l'impression que les États-Unis ont créé un intérêt à participer à l'OTAN pour bénéficier de son complexe militaire et profiter de la présence des grandes entreprises américaines en Europe. D'une part, le Canada n'a aucune grande entreprise dans cette région. D'autre part, il est

it is less likely that we would participate in many locations in Europe because of the complexity of issues such as ethnicity.

We have been involved in 25 of these things, and at one time we spent 25 years in Cyprus. The more we have done this, the worse it has been in terms of international trade for Canada. We go there and do things, but we do not receive anything back in terms of trade or business. I know that security is one problem and business is another problem. However, you always give, never receiving anything in return.

Mr. Meyer: I suggest that we do get a lot back from a stable international security environment. We are a trading nation. Approximately 40-plus of our GDP derives from trade, and that clearly depends on the existence of a relatively secure environment.

I think we do receive benefits from maintaining that secure environment in a very commercial sense. I would also argue that we have had the experience of having to go and fight wars in Europe on two major occasions when we had neglected the security situation there. NATO has been a very successful organization in maintaining peace in Europe and in preventing us from having to return.

The Chairman: I have a supplementary question concerning Senator Bolduc's first question. You told Senator Bolduc that there is no specified vote by which a NATO country can be expelled from the organization, but some NATO countries have ethnic minorities. Yesterday, Senator Bolduc mentioned Turkey. I do not know how serious the Basque problem is now in Spain, but we certainly know that the situation in Northern Ireland is not as good as we had hoped it would be at this time. Has there been any consideration of how to deal with peacekeeping problems within NATO countries?

Mr. Meyer: NATO is not an organization that deals with minorities within its own member states. In the case of problems with the treatment of minorities in a member state, other institutions have the jurisdiction to deal with that — for example, the European Court of Human Rights and the UN Commission on Human Rights. There is also the OSCE High Commissioner for National Minorities, and there are other bodies that can deal with maltreatment of minorities within a member state. It is not NATO, per se.

As to peace operations, I can only think of support by some member states for the situation in Northern Ireland. We have a very eminent retired general, John de Chastelain, retired Chief of Defence Staff, who has contributed to the peace process there. However, that process has not entailed sending contingents from other states.

The Chairman: You are saying that, insofar as the Yugoslavia-Kosovo operation is a peacekeeping operation or a peace-making operation, that is one thing, but that we would not engage in that kind of operation within a NATO country. Consequently, one concludes — and I ask you to correct me if I am wrong — that

moins probable que nous participions à beaucoup d'interventions en Europe à cause de la complexité de questions comme l'ethnicité.

Nous avons participé à 25 de ces interventions et nous avons notamment passé 25 ans à Chypre. Plus nous l'avons fait, plus la situation du Canada s'est dégradée au chapitre du commerce international. Nous allons là-bas et nous faisons tout cela, mais nous ne recevons rien en retour en matière de commerce ou de contrats. Je sais que la sécurité et les affaires sont deux choses distinctes, mais il n'en reste pas moins que nous donnons constamment et que nous ne recevons jamais rien en retour.

M. Meyer: Je soutiens que nous recevons beaucoup en retour, sous forme d'un environnement stable dans le domaine de la sécurité internationale. Nous sommes un pays commerçant. Environ 40 p. 100 ou plus de notre PIB vient du commerce et cela dépend manifestement de l'existence d'un environnement où la sécurité est relativement assurée.

Je pense que nous tirons des avantages sur le plan purement commercial du maintien de cet environnement stable. Je soutiens également que nous avons été obligés de faire la guerre en Europe à deux reprises parce que nous avions justement négligé la situation qui se dégradait là-bas. L'OTAN a eu énormément de succès pour ce qui est de maintenir la paix en Europe et de nous empêcher d'avoir à y retourner.

Le président: J'ai une question supplémentaire qui fait suite à la première question du sénateur Bolduc. Vous avez dit au sénateur Bolduc qu'il n'existe pas de procédure expresse pour expulser un pays de l'OTAN de l'organisation, mais certains pays de l'OTAN ont des minorités ethniques. Hier, le sénateur Bolduc a mentionné la Turquie. J'ignore où en est le problème basque en Espagne, mais nous savons en tout cas que la situation en Irlande du Nord n'est pas aussi bonne que nous l'espérons. A-t-on réfléchi à la façon dont on s'y prendrait éventuellement pour maintenir la paix à l'intérieur des pays de l'OTAN?

M. Meyer: L'OTAN n'est pas une organisation qui se penche sur le sort des minorités à l'intérieur des frontières des États membres. En cas de problème pour ce qui est du traitement des minorités dans un État membre, d'autres institutions sont mandatées pour s'en occuper, par exemple la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Il y a aussi le Haut-commissaire aux minorités nationales de l'OSCE, en plus d'autres organismes qui peuvent se pencher sur le mauvais traitement des minorités dans un État membre. L'OTAN comme telle ne le fait pas.

Pour ce qui est des interventions de paix, je songe à l'appui de certains États membres à l'intervention en Irlande du Nord. Nous avons un très éminent général à la retraite, John de Chastelain, ex-chef d'état-major de la défense, qui a contribué au processus de paix là-bas. Toutefois, ce processus n'a pas exigé l'envoi de contingents d'autres États.

Le président: Vous dites que, dans la mesure où l'intervention en Yougoslavie et au Kosovo est une opération de maintien de la paix ou de pacification, c'est très bien, mais que nous ne nous engagerions pas dans une opération de ce genre dans un pays de l'OTAN. Par conséquent, j'en conclus — et je vous demande de

NATO is primarily a security organization rather than a general peacekeeping organization.

Mr. Meyer: Yes, as long as security is understood in a broader term than just pure military capacity. In a broader military sense, yes.

Senator Robertson: I wish to return to the issue of consensus that Senator Bolduc talked about yesterday. I read your response to the chairman yesterday, and I found it confusing. I should like you to clarify it, please.

The chairman was asking you a question about missions that do not involve Article 5 operations. How does NATO decide? He asked if a 100 per cent vote is required, or it is a loose consensus. I am not sure what a "loose" consensus means. How "loose" does it get? That is another issue. You said that, whether it is a minor or a majority activity — like the Kosovo initiative — it is null state dissent.

Mr. Meyer: Yes. Literally, that is true. If a state opposes the operation, it will not occur.

Senator Robertson: How will they resolve the issue? I must use Kosovo as an example. If the bombing will not succeed and they cannot get an agreement to proceed to some other military strategy, what do they do? They cannot bomb forever, nor can they walk away. How do they get a decision? Do they go to the United Nations for an intervention there? What happens?

Mr. Meyer: The decision-making process remains the same and that is done by consensus. If there were to be a reassessment at some point concerning the political and military strategy being undertaken, that would occur within the alliance councils. If there were consensus to modify that strategy, it would happen.

Senator Robertson: And if there is no consensus, then nothing happens, is that right?

Mr. Meyer: It is under review. It would need a consensus decision to take a new step.

Senator Robertson: I understand that.

Mr. Meyer: I do not want to leave the impression that there is rigidity about all this. Clearly, it takes time to develop a common view of a way to proceed, and it will take time to alter that. This is a dynamic organization, and it responds to the environment and the circumstances around it.

Senator Robertson: Do you find with this consensus process that some of the smaller states, or the ones with smaller populations, are intimidated by the strength of the three or four larger states? Do they agree to the consensus because of intimidation?

Mr. Meyer: No. I do not think they agree because of intimidation. I could cite examples where a small state felt that something was close to its national interest and prevented NATO from proceeding or made it known that it was objecting. There are

me reprendre si je me trompe — que l'OTAN est essentiellement une organisation de sécurité plutôt qu'une organisation vouée au maintien de la paix.

M. Meyer: Oui, pourvu que le mot sécurité soit pris dans le sens le plus large et non pas simplement sur le plan militaire. Dans un sens militaire étendu, oui.

Le sénateur Robertson: Je voudrais revenir à la question du consensus dont le sénateur Bolduc a parlé hier. J'ai lu la réponse que vous avez donnée hier au président et je la trouve embrouillée. Je vous demanderais de la préciser.

Le président vous posait une question sur les missions qui ne mettent pas en cause les opérations prévues à l'article 5. Comment l'OTAN prend-elle sa décision? Il a demandé s'il faut un vote unanime, ou plutôt un consensus assez lâche. Je ne suis pas trop sûr de savoir ce que l'on entend par un consensus «lâche». Jusqu'à quel point peut-il être lâche? C'est une autre question. Vous avez dit que, peu importe qu'il s'agisse d'une petite opération ou d'une activité d'envergure, comme celle du Kosovo, il ne peut y avoir aucune dissidence de la part d'un État.

M. Meyer: Oui. C'est littéralement vrai. Si un État s'oppose à l'opération, elle n'aura pas lieu.

Le sénateur Robertson: Comment va-t-on trancher la question? Je dois utiliser l'exemple du Kosovo. Si les bombardements échouent et que l'on n'arrive pas à s'entendre sur une autre stratégie militaire quelconque, que fait-on? On ne peut pas bombarder indéfiniment, pas plus qu'on ne peut s'en laver les mains. Comment va-t-on prendre une décision? Va-t-on réclamer l'intervention des Nations Unies? Comment cela se passe-t-il?

M. Meyer: Le processus décisionnel demeure le même, c'est-à-dire le consensus. Si l'on doit à un moment donné réévaluer la stratégie politique et militaire, cela se fera au conseil de l'alliance. S'il y a consensus pour modifier cette stratégie, la stratégie sera alors modifiée.

Le sénateur Robertson: Et s'il n'y a pas consensus, rien ne se passe; c'est bien cela?

M. Meyer: La question est à l'étude. Il faudra une décision prise par consensus pour passer à autre chose.

Le sénateur Robertson: Je comprends.

M. Meyer: Je ne veux pas donner l'impression que tout ce processus est rigide. Il est évident qu'il faut du temps pour élaborer une vision commune quant à la façon de procéder et il faudra ensuite du temps pour modifier cette vision. C'est une organisation dynamique qui réagit à son environnement et en fonction des circonstances.

Le sénateur Robertson: Trouvez-vous que, dans le cadre de ce processus consensuel, les États les plus petits ou les moins peuplés se sentent intimidés devant la force des trois ou quatre principaux États? Ces petits États adhèrent-ils au consensus pour cause d'intimidation?

M. Meyer: Non. Je ne le crois pas. Je pourrais donner des exemples de dossiers où un petit État estimait que son intérêt national était en jeu et a empêché l'OTAN d'aller de l'avant ou a fait connaître ses objections. Il est arrivé que des pays — même

cases where nations — even small nations — have stood up for something that was important.

Having said that, I would emphasize that there is a common base of shared values and interests and, to a much greater extent than in any other international organization you could name, there is a willingness to make the compromises necessary to come up with a common approach.

Rear-Admiral Bruce MacLean, Director General, International Security Policy, Department of National Defence: I wish to comment on that from a military perspective.

From your perspective, you have an interesting situation in the context of Kosovo. On the one hand, what are the conditions for success diplomatically and militarily, and how do you achieve success? On the other hand, you have 19 nations seated around the table, and each has its own particular perspective on the issue. You must agree upon that consensus. Therefore, in that context, how important is the institution and its survival when weighed against success? Obviously, you want the institution to come through with flying colours and at the same time you achieve success, but that is not always easy. It can be an interesting and challenging time.

NATO has been around for 50 years and it is a successful organization. The balance between the small nations and the larger nations has been interesting. As Mr. Meyer has already mentioned, sometimes the smaller nations can provide a perspective that differs from the perspective of the larger nations. A different solution set comes about as a consequence of the discussion that occurs in the North Atlantic Council.

With these 19 nations, you are either inside the tent or outside the tent. If you look back at the history of Europe, much of Western Europe is inside the tent. That is a positive thing. Many nations were antagonistic towards each other for 300 or 400 years, and they now have this common set of values and a shared appreciation. We now have the EU. Many of these institutions have been built up since NATO was formed, and I am not sure that that is a coincidence. This has been one pillar of the building of Europe, in a sense.

It is not easy. It is not a perfect solution. It is not an organization without challenges and problems. However, in the context of the real world, it is an organization that tends to work effectively.

Senator Stollery: My question relates to the discussions yesterday in terms of the issue of parliamentary approval of moneys for the Kosovo mission.

As we all know, in this country's parliamentary system, the Crown is the head of state and conducts wars. Parliament's job is to give the money and question how the money is spent. In the Persian Gulf mission, the government came to Parliament for a vote of money over and above any amount already provided.

de petits pays — défendent fermement un point qu'ils jugeaient important.

Cela dit, je fais remarquer qu'il existe une base commune de valeurs et d'intérêts partagés et, à un degré beaucoup plus poussé que dans n'importe quelle autre organisation internationale, il y a une volonté de faire les compromis nécessaires pour dégager une approche commune.

Le contre-amiral Bruce MacLean, directeur général, Politique de la sécurité internationale, ministère de la Défense nationale: Je voudrais commenter cette question du point de vue militaire.

De votre point de vue, vous avez une situation intéressante dans le contexte du Kosovo. D'une part, quelles sont les conditions du succès sur les plans diplomatique et militaire, et comment obtenir ce succès? D'autre part, vous êtes en présence de 19 États dont les représentants sont assis autour d'une table et chacun a son propre point de vue sur la question. Il faut se mettre d'accord et dégager un consensus. Par conséquent, dans ce contexte, dans quelle mesure l'institution et sa survie sont-elles importantes, en comparaison du succès de l'entreprise? Il est évident que l'on veut que l'institution s'en sorte brillamment, mais en même temps, on tient à atteindre le succès, mais ce n'est pas toujours facile. C'est une situation intéressante, mais le défi est de taille.

L'OTAN existe depuis 50 ans et c'est une organisation qui connaît beaucoup de succès. L'équilibre entre les petits et les grands pays a été intéressant. Comme M. Meyer l'a dit, il arrive parfois que les petits pays peuvent présenter une perspective qui diffère de celle des grands pays. Une solution différente est appliquée en conséquence des discussions qui ont lieu au Conseil de l'Atlantique Nord.

Ces 19 pays devaient choisir entre faire partie du groupe ou rester en marge. Si l'on examine l'histoire de l'Europe, on constate que la plus grande partie de l'Europe occidentale fait maintenant partie d'un groupe. C'est un élément positif. Beaucoup de pays ont été mutuellement hostiles pendant 300 ou 400 ans, et ils ont aujourd'hui des valeurs et une optique communes. Nous avons maintenant l'Union européenne. Beaucoup de ces institutions ont été bâties depuis la création de l'OTAN et je ne suis pas certain que ce soit une coïncidence. En un sens, l'OTAN a été un pilier de la construction de l'Europe.

Ce n'est pas facile. Ce n'est pas une solution parfaite. C'est une organisation qui doit constamment relever des défis et résoudre des problèmes. Toutefois, confrontée à la dure réalité, c'est une organisation qui fonctionne généralement efficacement.

Le sénateur Stollery: Ma question porte sur les discussions d'hier au sujet de l'approbation parlementaire des crédits pour la mission du Kosovo.

Comme nous le savons tous, dans le régime parlementaire de notre pays, c'est la Couronne qui est le chef de l'État et qui fait la guerre. La tâche du Parlement est de donner l'argent nécessaire et de poser des questions sur la façon dont cet argent est dépensé. Dans le cas de la mission dans le Golfe persique, le gouvernement a demandé au Parlement d'adopter des crédits supplémentaires, qui venaient s'ajouter à tout montant qui avait déjà été fourni.

Does Appropriation Act No. 1, 1999-2000 include money that is being used to pay for the Department of National Defence activities directly related to the Yugoslavia-Kosovo mission? Does any other provision of the act grant the government money to pay for activities directly related to that mission? In what part of the Estimates would senators find these moneys?

I ask this because the subject was broached yesterday about the right of Parliament to question how these things are undertaken. As I understand our system of government, that takes place when we examine the Estimates, and the National Defence Estimates in particular.

Could you enlighten us on that?

RAdm. MacLean: I will try. You are absolutely right. Everything you have said is correct.

Certainly the annual appropriations granted to National Defence by Parliament include funds to DND and to the CF used to pay for all the operations that we expect to undertake in the course of a year.

The Chairman: What does "CF" mean?

RAdm. MacLean: I apologize, I mean the Canadian Forces.

The Chairman: I thought you meant the "contingency fund."

RAdm. MacLean: There is no line item in the 1999-2000 Main Estimates related specifically to Kosovo. That is not to say that at this particular juncture we do not have money, because we do have money for operations as a whole. However, the flexibility is not large, and we have a number of operations ongoing throughout the world today. It is evident that, as this continues, there will be a requirement to go back to Parliament and seek additional funding through Supplementary Estimates.

Senator Stollery: Mr. Chairman, I know you are interested in this subject. The questions then become obvious. Where is the money? An estimate must be presented to Parliament, and in it the government must answer the questions about the mission. I am not singling you out in particular, but these questions have not really been dealt with.

I asked yesterday about the legality, and I will not repeat what I said yesterday. Where do I see what it says in some treaty or agreement that relates to this? If I do not see that, what are the implications for Parliament if it approves a budget for something that does that not have a legal basis?

We are here to deal with the issue of NATO, and I understand that. However, I think it would be unrealistic, given the atmosphere and all of the questions about the Kosovo operation, if we did not raise some of these questions.

Est-ce que la loi de crédit no 1 de 1999-2000 comprend des sommes qui servent à payer des activités du ministère de la Défense nationale qui sont directement liées à la mission en Yougoslavie-Kosovo? Cette loi comporte-t-elle d'autres dispositions visant à octroyer au gouvernement de l'argent servant à payer des activités directement liées à cette mission? Où, dans le Budget des dépenses, les sénateurs trouveraient-ils ces crédits?

Je pose cette question parce que la question a été abordée hier à propos du droit du Parlement de scruter tout cela. D'après ce que je comprends de notre système de gouvernement, cela se fait quand nous étudions le Budget des dépenses et, en particulier, le Budget des dépenses de la Défense nationale.

Pouvez-vous éclairer notre lanterne là-dessus?

Cam MacLean: Je vais essayer. Vous avez absolument raison. Tout ce que vous avez dit est juste.

Il est certain que les crédits annuels accordés par le Parlement à la Défense nationale comprennent des fonds que le MDN et les FC utilisent pour payer toutes les opérations et missions que nous prévoyons entreprendre dans le cours d'une année.

Le président: Que veut dire «FC»?

Cam MacLean: Je m'excuse, je veux dire les Forces canadiennes.

Le président: Je croyais que cela voulait dire «fonds de contingence». Il est important de le préciser.

Cam MacLean: Il n'y a aucun poste de dépense particulier dans le Budget principal des dépenses de 1999-2000 qui vise spécifiquement le Kosovo. Cela ne veut pas dire que nous n'avons pas d'argent en ce moment précis, parce que nous avons des sommes que nous pouvons consacrer globalement à nos activités. Toutefois, la marge de manoeuvre n'est pas grande et nous avons un certain nombre d'opérations en cours partout dans le monde en ce moment. Il est évident que si cela continue, il faudra s'adresser de nouveau au Parlement et lui demander d'accorder des fonds supplémentaires au moyen d'un budget des dépenses supplémentaire.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, je sais que cette question vous intéresse. Les questions qui se posent sont évidentes. Où est l'argent? Il faut présenter au Parlement un Budget des dépenses dans lequel le gouvernement doit répondre aux questions que l'on se pose sur la mission. Je ne vous pointe pas du doigt, mais on n'a pas vraiment répondu à ces questions.

J'ai posé hier des questions sur la légalité et je ne répéterai pas ce que j'ai dit alors. Cette légalité est-elle fondée sur un traité ou un accord quelconque? Si je ne peux pas vérifier ce point, quelles en sont les conséquences pour le Parlement s'il approuve un budget pour quelque chose qui n'est pas juridiquement fondé?

Je comprends bien que nous sommes ici pour examiner la question de l'OTAN. Je pense toutefois qu'il serait irréaliste, compte tenu de l'atmosphère actuelle et de toutes les questions qui se posent au sujet de l'opération au Kosovo, que nous ne soulevions pas certaines de ces questions.

RAdm. MacLean: It is important to note that, when we are given the annual appropriations, they do cover the cost of CF operations, although not necessarily all of them. We cannot predict what may be required throughout the course of a year, but it is there to pay for the operations, and that may include elements like Kosovo.

A problem arises if there is insufficient funding to deal with the particular operation. In that context, one would need to seek additional funding through Parliament.

The Chairman: Am I correct in understanding that your answer is that Parliament has already appropriated money sufficient to cover a certain part of the Yugoslavia-Kosovo operation, although that is not specifically identified in a separate vote in the Estimates?

RAdm. MacLean: That is correct.

The Chairman: The money that has already been voted and presumably will be voted in the second appropriation act may well need to be supplemented by a supplementary estimate and another appropriation, perhaps in the fall?

RAdm. MacLean: It may be, yes.

Senator Grafstein: I have a supplemental comment on that. It would be more appropriate to direct it to political witnesses, but these witnesses might pass it on to their ministerial members.

The question that the Chairman and Senator Stollery raised is important. If you look at the ability of Parliament to deal with the question of war or belligerent action, military aggressive action, clearly that is the prerogative of the executive. That is undisputed.

Senator Stollery: Of the Crown.

Senator Grafstein: Yes. No one quarrels with that. Those are long-established principles, and our system is unlike the American one, where there is a constitutional requirement to deal with Congress. That is the difference between our system and theirs.

As I understand it, though, Parliament holds the executive to account in respect of that powerful prerogative by the measuring of the purse and by dealing with appropriations.

Can the executive allocate, out of general funds, specific support for a specific belligerent action without earmarking it in advance and estimating it so that Parliament can fulfil its constitutional responsibility to deal with the public purse?

The Chairman: Your question follows directly on those that have already been raised, but I do not think that we should ask these witnesses that question.

Senator Grafstein: I appreciate that, but it is appropriate to put the question on the record. Perhaps it will give the ministers an opportunity to come back and answer that.

The Chairman: We have arranged to hear constitutional lawyers on precisely such problems.

Cam MacLean: Il est important de noter que les crédits annuels qui nous sont octroyés servent à défrayer les activités des FC, mais pas nécessairement la totalité d'entre elles. Nous ne pouvons pas prédire ce dont on aura besoin tout au long d'une année, mais les crédits servent à payer nos activités, qui peuvent inclure des éléments comme le Kosovo.

Un problème surgit si les fonds sont insuffisants pour financer une opération donnée. Dans ce cas, il faut demander des fonds supplémentaires au Parlement.

Le président: Je veux être certain d'avoir bien compris votre réponse. Avez-vous dit que le Parlement a déjà affecté un montant suffisant pour défrayer une certaine partie de l'opération en Yougoslavie-Kosovo, même si cela ne fait pas l'objet d'un vote distinct dans le Budget des dépenses?

Cam MacLean: C'est exact.

Le président: De l'argent a déjà été affecté et l'on suppose que d'autres fonds seront octroyés dans la deuxième loi de crédits, mais il est bien possible que l'on doive ajouter des fonds dans un budget supplémentaire et une autre loi de crédits, peut-être à l'automne?

Cam MacLean: C'est possible, oui.

Le sénateur Grafstein: J'ai une observation supplémentaire à faire là-dessus. Elle devrait plutôt être adressée à des témoins politiques, mais les témoins d'aujourd'hui peuvent transmettre mes commentaires à leur ministre.

La question soulevée par le président et le sénateur Stollery est importante. Si l'on examine les attributions du Parlement en ce qui a trait à la guerre ou à une action belligérante, une intervention militaire musclée, il est clair que c'est la prerogative de l'exécutif. C'est incontesté.

Le sénateur Stollery: De la Couronne.

Le sénateur Grafstein: Oui. Personne ne conteste cela. C'est un principe établi de longue date et notre système ne ressemble pas à celui des Américains, dont la constitution exige de passer par le Congrès. C'est la différence entre notre système et le leur.

Mais d'après mon interprétation, le Parlement oblige l'exécutif à rendre des comptes au sujet de cette importante prerogative en tenant les cordons de la bourse et en octroyant les crédits.

L'exécutif peut-il affecter, à même le budget d'ensemble, des crédits spécifiquement consacrés à une intervention militaire sans avoir mis de côté à l'avance une somme estimative, afin que le Parlement puisse assumer sa responsabilité constitutionnelle relativement à la dépense des deniers publics?

Le président: Votre question fait directement suite à celles qui ont déjà été posées, mais je ne pense pas que nous devrions la poser à ces témoins.

Le sénateur Grafstein: Je m'en rends compte, mais il importe de la poser afin qu'elle soit consignée. Peut-être que cela donnera aux ministres l'occasion de revenir pour y répondre.

Le président: Nous avons pris des dispositions pour entendre des avocats constitutionnalistes qui traiteront précisément de ces problèmes.

Senator Andreychuk: When the NATO mandate was changed, we were coming out of the East-versus-West situation. As I recall, we were also seeing a shift politically and economically in Europe with the European Union, particularly around Maastricht. There was great discussion about Europe maintaining and controlling its own defence forces through the fourth pillar, the WEU.

What roles, if any, do the WEU and the European security pillar play in Kosovo? How do NATO and this supposed European defence structure relate?

Mr. Meyer: The short response is that WEU is not involved in the NATO operation. Only NATO is acting in this situation. Of course, all the WEU member states are also NATO member states.

There has been a lot of discussion on the broader topic to which you allude, namely the development of what is sometimes called a European Security and Defence Identity, or ESDI. This remains a hot topic. There are implications from Maastricht and even more from the Amsterdam Treaty, which just went into effect at the beginning of this month.

The French and British leaders recently suggested that it is time to go farther, but the unfortunate reality is that it is not clear exactly what the outcome would be of such a step. The suggestion is that the WEU may be folded into the European Union. Instead of having a trilateral arrangement, with the EU focusing mainly on political and economic matters, the WEU on defence, and NATO on transatlantic, political and military areas, there would be a bifurcated arrangement. In such an agreement, the EU would contain some capacity and cooperation with NATO when there is a decision to use NATO in a certain event.

When there is a lack of consensus — getting back to that term — on NATO taking action, then other arrangements can be made to permit European allies or, in some cases, even Canada, to undertake an action. It would not be a NATO action, but it would be one that could benefit from some NATO assets being made available to a European-led operation.

That is a rough schema. It is a fluid circumstance. NATO, at its Washington summit, gave general support for this ESDI move, but it is also something that the European Union, at its summit coming up in June, will be considering further.

Senator Andreychuk: It troubles me that we seem to be deferring to Europeans to determine that, but the outcome often affects us and it will certainly affect NATO. Should we not be considering that in our future political analysis?

In Bosnia and during that first blush of European expansion, it was the Europeans who said that they would deal with the problem first, to put it bluntly. When that did not work, they asked why the Americans were not there and then, finally, NATO was brought into it. We must determine how we figure into the

Le sénateur Andreychuk: Quand on a changé le mandat de l'OTAN, nous sortions tout juste de la confrontation Est-Ouest. Si je me rappelle bien, nous assistions également à une transformation politique et économique en Europe dans le cadre de l'Union européenne, en particulier dans la foulée du traité de Maastricht. Il était alors beaucoup question que l'Europe mette sur pied et commande ses propres forces de défense en s'appuyant sur le quatrième pilier, l'UEO.

Quels rôles, le cas échéant, l'UEO et le pilier de la sécurité européenne jouent-ils au Kosovo? Quels sont les liens entre l'OTAN et cette soi-disant structure européenne de défense?

M. Meyer: En bref, la réponse est que l'UEO n'est pas partie prenante dans l'opération de l'OTAN. Seule l'OTAN agit dans cette situation. Bien sûr, tous les États membres de l'UEO sont également membres de l'OTAN.

Il y a eu beaucoup de discussions sur la question générale à laquelle vous faites allusion, soit la création de ce que l'on appelle parfois une identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Cela demeure une question d'actualité. Des répercussions découlent du traité de Maastricht et encore plus du traité d'Amsterdam, qui vient tout juste d'entrer en vigueur ce mois-ci.

Les dirigeants français et britanniques ont avancé récemment que le temps était venu d'aller plus loin, mais la regrettable réalité est que l'on ne discerne pas exactement quel serait l'aboutissement d'une telle démarche. On a laissé entendre que l'UEO pourrait se fondre dans l'Union européenne. Au lieu d'avoir un arrangement trilatéral, l'UE s'occupant principalement des affaires politiques et économiques, l'UEO de la défense et l'OTAN du domaine transatlantique, à la fois politique et militaire, il y aurait désormais un arrangement à deux branches. L'UE conserverait certaines attributions et collaborerait avec l'OTAN quand la décision serait prise de recourir à l'OTAN dans une situation donnée.

S'il n'y avait pas consensus — pour revenir à ce terme — sur une intervention de l'OTAN, alors on pourrait prendre d'autres arrangements de manière à permettre aux alliés européens ou, dans certains cas, même au Canada de faire une intervention. Ce ne serait pas une opération de l'OTAN, mais elle pourrait bénéficier de certaines ressources de l'OTAN qui seraient mises à la disposition d'une opération européenne.

C'est un schéma approximatif. La situation est changeante. À son sommet de Washington, l'OTAN a appuyé en principe cette initiative d'IESD, mais c'est également un dossier que l'Union européenne examinera de manière plus approfondie à son prochain sommet en juin.

Le sénateur Andreychuk: Une chose me trouble: nous semblons nous en remettre aux Européens pour en décider, alors que, souvent, le résultat a des incidences sur nous et assurément sur l'OTAN. Ne devrions-nous pas en tenir compte dans nos futures analyses politiques?

En Bosnie et pendant la première vague d'expansion européenne, ce sont les Européens qui ont dit qu'ils s'occuperaient du problème en premier, pour dire les choses crûment. Quand cela n'a pas fonctionné, ils ont demandé pourquoi les Américains n'intervenaient pas et enfin, l'OTAN a été amenée à intervenir.

development, rather than waiting and seeing what evolves in Europe and being left to readjust ourselves and our commitments to meet their priorities.

Mr. Meyer: I agree fully. We should not just be passive onlookers. We have made known in consultations and in diplomatic dialogue with our European partners that certain things remain important from a Canadian perspective. We want to ensure that the development of ESDI is not at the expense of NATO solidarity and its continued significant role.

For instance, we want to see that NATO is able to exercise what I might term first refusal rights regarding any contemplated operation in the future. If NATO takes this up, it remains a NATO operation. The alternative of a European operation only arises when NATO decides, for whatever reason, not to get involved.

We have also spoken out strongly against the development of an EU caucus within NATO. This is a phenomenon we encounter in many other international organizations. The EU members meet amongst themselves and often present a position to the others with an attitude that says "take it or leave it." They may say that the negotiation was so long and so arduous that we must appreciate why we cannot now tinker with it.

This has been a problem elsewhere, and we have been insistent that we do not want to see that emerge within NATO. We have had assurances from our European partners that they do not intend to do that. We do have interests here, and we have made them known.

The Chairman: Is it not a fact that most of the aircraft and missiles used in Yugoslavia have been American? Why have NATO's European members not made a greater contribution? I set the United Kingdom aside. The Prime Minister there has been quite outspoken with regard to ground troops.

Is it a case that the Europeans, who grow richer and richer in some countries, are relying primarily upon the North American taxpayers for their defence?

RAdm. MacLean: I will answer that from a strictly military perspective. The Americans spend over Can. \$4 billion on NATO defence. The other 18 NATO nations combined do not match the contribution of the U.S. In the Yugoslavia situation, it is inconceivable to have that type of operation without the U.S. playing a paramount role.

I go back to Senator Andreychuk's question about the WEU and ESDI. Mr. Meyer noted that we do not want another institution within an institution, or a WEU within NATO. However, they are important, particularly in the context of the Europeans' greater capability to undertake some of these initiatives.

Nous devons décider où nous nous situons dans le processus, plutôt que d'attendre et de voir comment la situation évolue en Europe, après quoi nous devons rajuster notre position et nos engagements en fonction des priorités des Européens.

M. Meyer: Je suis entièrement d'accord avec vous. Nous ne devons pas être des spectateurs passifs. Nous avons fait savoir au cours de consultations et dans le cadre d'un dialogue diplomatique avec nos partenaires européens que certains éléments demeurent importants du point de vue canadien. Nous voulons avoir l'assurance que la mise en place de l'IESD ne se fera pas aux dépens de la solidarité et d'un rôle important et continu de l'OTAN.

Par exemple, nous voulons que l'OTAN puisse exercer ce que j'appellerais un droit de premier refus relativement à toute opération envisagée à l'avenir. Si l'OTAN y souscrit, cela demeure une opération de l'OTAN. Une opération purement européenne serait possible seulement si l'OTAN décidait, pour quelque raison que ce soit, de ne pas s'en mêler.

Nous nous sommes aussi prononcés fermement contre la mise en place d'un caucus de l'UE au sein de l'OTAN. C'est un phénomène qui se produit dans beaucoup d'autres organisations internationales. Les membres de l'UE se réunissent entre eux et présentent souvent aux autres une position préétablie avec une attitude qui équivaut à dire: «c'est à prendre ou à laisser». Ils peuvent dire par exemple que les négociations ont été tellement longues et ardues que nous devons comprendre qu'il ne faut pas revenir là-dessus.

Ce problème a surgi ailleurs et nous avons insisté pour dire que nous ne voulons pas le voir émerger au sein de l'OTAN. Nos partenaires européens nous ont donné l'assurance qu'ils n'ont pas l'intention de s'engager dans cette voie. Nous avons des intérêts à défendre et nous les avons fait connaître.

Le président: N'est-ce pas un fait que la plupart des avions et des missiles utilisés en Yougoslavie sont américains? Pourquoi les pays européens membres de l'OTAN n'ont-ils pas contribué davantage? Je mets de côté le Royaume-Uni. Le premier ministre de ce pays s'est prononcé sans détour au sujet de l'envoi de fantassins.

Est-ce à dire que les Européens, qui deviennent de plus en plus riches dans certains pays, comptent surtout sur les contribuables nord-américains pour assurer leur défense?

Cam MacLean: Je vais répondre à cette question d'un point de vue strictement militaire. Les Américains dépensent plus de quatre milliards de dollars canadiens pour la défense dans le cadre de l'OTAN. La quote-part totale des 18 autres pays de l'OTAN n'est pas égale à celle des États-Unis. Dans le cas de la Yougoslavie, il est inconcevable de monter une opération pareille sans que les États-Unis jouent un rôle primordial.

J'en reviens à la question de sénateur Andreychuk au sujet de l'UEO et de l'IESD. M. Meyer a fait remarquer que nous ne voulons pas créer une institution à l'intérieur d'une autre institution, c'est-à-dire une UEO au sein de l'OTAN. Ces organismes jouent toutefois un rôle important, en particulier dans le contexte de la capacité accrue des Européens de prendre de telles initiatives.

Another element coming out of the Washington summit was the initiative on defence capabilities. That was probably the only real military pillar that was aimed, as much as anything, at trying to change the focus of NATO from this collective defence regime to a much more flexible organization.

From a military point of view, that means you must have forces that are more deployable and more mobile. In the context of Article 5, the soldier is sitting on the Rhine and the other soldiers will come from the east; it is a fairly set piece.

Peace support operations are absolutely the opposite. They are far more challenging, in some ways, because you may not know exactly where they will operate. You must get forces from point A to point B, so there is a deployability issue. Sometimes you must keep those forces in place for long periods of time. In a collective defence operation in the 1970s or 1980s, no one would have anticipated that an operation could go on for years. Yesterday, Senator Forrestall raised the point of how many people you need to support a particular group. There is a sustainability issue.

An interoperability element is absolutely fundamental. The Americans are so far advanced in terms of their technical prowess that keeping up with them is difficult. At the same time, the Americans need their allies alongside of them and if they are too far advanced, we cannot talk to each other. The Europeans recognize that. They must be more capable as a group than they have been in the past.

All of these things together suggest that in the future the Europeans must be able to do more in a collective European sense than they do today.

Senator Andreychuk: That raises the issue of whether, as they get stronger, NATO will — or should — get weaker and diminish its role. However, I will leave that to another debate with another group.

It used to be that the soldier on the ground was trained for war. We then developed peacekeeping and the soldier was trained for peace, but a relatively easy peace. Let us use Cyprus as an example, where we have the Greeks and the Turks and an area that we have patrolled for more than 25 years. The goal of peacekeeping was to defend two known groups, to create an amicable relationship with both, and to maintain neutrality while doing so. Those concepts were well understood by the soldier and by the public.

Somalia was the first test. It troubles me, because I served there for almost four years. The enemy was not really known. We thought they were all our friends, and then we learned that some groups had other activities.

We then instituted training for officers and forces on the ground to teach them how to work in a civilian situation. I was beginning to understand that process. Now we have the Kosovo situation, where I guess we are at war, and there are civilians involved. Can

Un autre élément qui ressort du sommet de Washington, c'est l'initiative en ce qui a trait à la capacité de défense. C'était probablement le seul véritable dossier militaire qui constituait, autant qu'autre chose, une tentative de changer l'orientation de l'OTAN pour passer d'un régime de défense collective à une organisation beaucoup plus souple.

Du point de vue militaire, cela veut dire qu'il faut compter sur des forces qui sont plus mobiles et plus faciles à déployer. Dans le contexte de l'article 5, le soldat défend le Rhin et les autres soldats viennent de l'Est; c'est un scénario assez fixe.

Pour les opérations de paix, c'est exactement le contraire. C'est un défi beaucoup plus difficile, à certains égards, parce qu'on ne sait pas exactement où l'intervention aura lieu. Il faut déplacer des forces du point A au point B, ce qui pose une question de déployabilité. Il faut parfois maintenir des forces en place pendant de longues périodes. Dans une opération de défense collective, durant les années 70 ou 80, personne n'aurait pu prévoir qu'une opération puisse durer des années. Hier, le sénateur Forrestall a soulevé la question de savoir combien de personnes sont nécessaires pour appuyer un groupe en particulier. Il y a une question de durabilité.

Il est absolument fondamental d'avoir un élément d'interopérabilité. Les Américains sont tellement avancés sur le plan de leurs exploits techniques qu'il est difficile de ne pas se laisser distancer par eux. En même temps, les Américains ont besoin de leurs alliés à leurs côtés et s'ils sont trop avancés, la communication est coupée. Les Européens en sont conscients. Leur capacité collective doit être plus grande qu'elle ne l'a été dans le passé.

Tout cela pris ensemble donne à penser qu'à l'avenir, les Européens devront pouvoir en faire plus qu'aujourd'hui collectivement, dans le sens européen.

Le sénateur Andreychuk: Cela soulève la question de savoir si, à mesure qu'ils deviennent plus forts, l'OTAN s'affaiblira ou devrait s'affaiblir et réduire son rôle. Je vais toutefois laisser cette question de côté et nous y reviendrons dans le cadre d'une autre discussion avec un autre groupe.

Auparavant, les soldats étaient entraînés pour faire la guerre. Ensuite, nous avons mis au point des activités de maintien de la paix et les soldats ont été entraînés en fonction de la paix, mais d'une paix relativement calme. Prenons l'exemple de Chypre, où les Grecs et les Turcs se font vis-à-vis dans un secteur que nous avons patrouillé pendant plus de 25 ans. L'objectif de la mission de maintien de la paix était de défendre deux groupes connus, de créer des relations amicales avec les deux et de demeurer neutre. Ces concepts étaient bien compris par les soldats et par le public.

La Somalie a été la première épreuve. Cela m'a troublée parce que j'ai servi là-bas pendant près de quatre ans. L'ennemi n'était pas vraiment connu. Nous pensions qu'ils étaient tous nos amis mais nous avons appris par la suite que certains groupes avaient d'autres activités.

Nous avons alors mis au point un entraînement pour les officiers et les soldats des forces terrestres, pour leur apprendre à fonctionner dans un cadre civil. Je commençais à comprendre ce processus. Nous avons maintenant la situation du Kosovo, où je

you give me any assurance that, when we put soldiers into that kind of unusual situation, they are properly trained and they understand the situation?

Our political concepts of peace and security have been changing so quickly that I believe it is very difficult for the soldiers on the ground in each of these situations to understand what is expected of them. I am very uneasy about whether they are trained, whether they have the right equipment, and whether they have the right attitude before going into these situations. I believe that we will have more and more of those situations.

How well equipped are we for this massive change and the situation of peace, security, attacks and wars, all going on at the same time in the same place?

RAdm. MacLean: You have asked a question that we should ask ourselves on a day-to-day basis. I cannot give you the answer. I can only tell you that it is an evolutionary process. In many ways, the equipment is not as much an issue as the training and the individuals that we put into harm's way.

I believe that we have substantially improved our command and control arrangements and our understanding of how rules of engagement must operate in varying situations. We have expanded our understanding of the bounds of peacekeeping, through to peace support operations, through to combat, through to war. We now realize that the continuum is much broader for peace support operations than was imagined in the 1970s and 1980s. We have had to institute a great deal more flexibility in our operations and the demands we put on our military personnel. It is much more challenging, complex and difficult than it was in the 1960s, 1970s and 1980s.

It is good news that the bipolar world has changed, notwithstanding the regional elements and the fact that the opportunity for crisis is substantially greater than it was in that same period. That does place a great deal of demand on our people.

It is the people side that must be foremost in our minds as we move into the next century. The equipment side is very important, but it must start with the individual. Much can be done with the right team, but if you have the wrong team, even with the right equipment you will not go far.

As I mentioned yesterday, despite the reductions that we have experienced, equipment-wise we are in better shape today than we were 10 years ago. That is an important element. As to whether we are where we want to be, we must always try to improve the situation.

Senator Andreychuk: To what extent can we, within the Canadian system, maintain control within NATO? We often have to give up command to one of our allies. Yet, we contribute troops

suppose que l'on peut dire que nous sommes en guerre, mais des civils sont en cause. Pouvez-vous me donner l'assurance que, quand nous envoyons des soldats intervenir dans une telle situation inhabituelle, ceux-ci sont bien entraînés et comprennent bien la situation?

Nos concepts politiques de paix et de sécurité changent tellement rapidement que c'est à mon avis très difficile pour les soldats qui sont sur le terrain dans chacune de ces situations de comprendre exactement ce que l'on attend d'eux. Je m'inquiète beaucoup de savoir s'ils sont bien entraînés, s'ils ont le bon matériel et s'ils ont la bonne attitude avant d'être envoyés dans de telles situations. Je crois que les situations de ce genre deviendront de plus en plus nombreuses.

Dans quelle mesure sommes-nous bien équipés pour affronter ce changement radical et ces situations où la paix, la sécurité, les attaques et la guerre coexistent au même endroit?

Cam MacLean: Vous avez posé une question que nous devrions nous poser constamment. Je ne peux pas vous donner la réponse. Je peux seulement vous dire que c'est un processus évolutif. À bien des égards, ce n'est pas tant l'équipement qui fait problème que l'entraînement et les personnes que nous exposons au danger.

Je crois que nous avons sensiblement amélioré nos arrangements de commandement et de contrôle ainsi que notre compréhension des règles d'engagement et de leur application dans diverses situations. Nous avons approfondi notre compréhension des limites du maintien de la paix, débouchant sur des opérations de soutien de la paix et, éventuellement, sur des combats et sur la guerre. Nous nous rendons maintenant compte que le continuum des opérations de maintien et de soutien de la paix est beaucoup plus large qu'on ne l'imaginait dans les années 70 et 80. Nous avons dû assouplir beaucoup nos opérations et nos exigences à l'égard de nos effectifs militaires. C'est une tâche beaucoup plus complexe et difficile que ce ne l'était dans les années 60, 70 et 80.

C'est une bonne chose que le monde bipolaire ait changé, en dépit des difficultés régionales et du fait que la possibilité de crise est beaucoup plus grande qu'elle ne l'était au cours de cette période. Cela exige beaucoup de nos effectifs.

C'est l'aspect humain qui doit occuper la première place dans notre esprit alors que nous abordons le prochain siècle. Le matériel est très important, mais il faut accorder la primauté à la personne. On peut faire beaucoup si l'on a une bonne équipe, mais si l'équipe est mauvaise, même avec du bon matériel, on n'ira pas loin.

Comme je l'ai dit hier, en dépit des compressions que nous avons subies, sur le plan du matériel, nous sommes mieux équipés aujourd'hui que nous ne l'étions il y a dix ans. C'est un élément important. Cela ne veut pas dire que nous sommes entièrement satisfaits et nous devons toujours nous efforcer d'améliorer la situation.

Le sénateur Andreychuk: Dans quelle mesure pouvons-nous, dans le cadre du système canadien, conserver notre autorité au sein de l'OTAN? Nous devons souvent renoncer au

on the ground. Do we have the ability within the changed mandate to refuse because the troops are not trained?

RAdm. MacLean: Yes.

Senator Andreychuk: In other words, while we have joined the consensus, if the mandate is changed by NATO can we refuse to put soldiers on the ground unless we are absolutely certain that they are sufficiently trained for the situation?

RAdm. MacLean: It is our responsibility, through the Chief of Defence Staff, to advise the government so as to ensure that our people are put in the field in the right role.

In the Gulf situation, for example, the Navy had a very competent logistics support ship and a couple of destroyers and we did not position that capability at the very front. The older destroyers were put there. They simply would not have been the right fit for the top end of the Gulf in that situation.

However, we did a useful job in providing logistics support and capability for the force as a whole. In fact, apart from the Americans, the Canadians were the only task force commander at that time, under Captain Miller.

You match the capability that you have with the correct role when you put them in the field. You must be very careful not to give them the wrong role, and it is up to the Chief of Defence Staff to ensure that that does not occur.

In Canada, no matter what sort of command and control relationship is put into play, we do have the opportunity to ensure that our folks are given the right mission. If we do not like the mission that they are given, we will say "no," and that does happen.

Senator Andreychuk: In terms of the UN involvement in Rwanda, why did we say that the UN was not properly equipped for that situation when we already had people on the ground?

RAdm. MacLean: I cannot answer that specific question.

Mr. Meyer: Ultimately, we withdrew our contingent from the UN peacekeeping operation when the Security Council authorized a force level that was inferior to what we felt was necessary to do the job. That was back in 1995. We made a particular point at that time of saying, "No, we will not continue to be in a situation where you have given us a mandate but not the resources to carry it out." It did not get a lot of attention at the time, but it was an important message because we have had that problem in the UN Security Council.

commandement en faveur de l'un de nos alliés. Pourtant, nous avons des troupes sur le terrain. Aux termes du mandat modifié, avons-nous le loisir de refuser parce que les troupes ne sont pas bien entraînées?

Cam MacLean: Oui.

Le sénateur Andreychuk: Autrement dit, bien que nous ayons adhéré au consensus, si le mandat est modifié par l'OTAN, pouvons-nous refuser d'envoyer des soldats sur le terrain si nous ne sommes pas absolument certains qu'ils sont suffisamment bien entraînés pour faire face à la situation?

Cam MacLean: Il nous incombe, par l'entremise du chef d'état-major de la défense, de conseiller le gouvernement de manière à faire en sorte que nos effectifs soient envoyés sur le terrain dans le rôle qui leur convient.

Dans le cas du Golfe, par exemple, la Marine avait un navire de soutien logistique doté d'un équipage très compétent ainsi que deux destroyers et nous n'avons pas positionné ces ressources tout à l'avant du front. Nous avons envoyé là-bas des destroyers plutôt anciens et ils ne pouvaient tout simplement pas être aux avant-postes dans le Golfe.

Nous nous sommes toutefois rendus très utiles en fournissant un appui et une capacité logistique pour l'ensemble des forces engagées. En fait, à part les Américains, les Canadiens avaient en la personne du capitaine Miller le seul commandant d'une force d'intervention.

Quand on envoie des soldats sur le terrain, il faut choisir le rôle qui convient en fonction de la capacité dont on dispose. Il faut faire très attention de ne pas leur confier le mauvais rôle et il incombe au chef d'état-major de la défense de veiller à ce que cela ne se produise pas.

Au Canada, peu importe quels sont les arrangements de commandement et de contrôle, nous avons la possibilité de veiller à ce que nos soldats se voient confier la bonne mission. Si nous n'aimons pas la mission qu'on leur confie, nous disons «non», et cela arrive effectivement.

Le sénateur Andreychuk: Dans le cas de l'intervention de l'ONU au Rwanda, pourquoi avons-nous dit que l'ONU n'était pas bien équipée pour cette situation alors que nous avions déjà des gens sur le terrain?

Cam MacLean: Je ne peux pas répondre à cette question précise.

M. Meyer: En fin de compte, nous avons retiré notre contingent de la mission de maintien de la paix de l'ONU quand le Conseil de sécurité a autorisé un niveau d'effectifs qui était inférieur à ce que nous estimions nécessaire pour accomplir la tâche. C'était en 1995. Nous avons dit explicitement à ce moment-là: «Nous refusons de continuer parce que vous nous avez donné un mandat mais pas les ressources nécessaires pour le mener à bien». Cela n'a pas beaucoup attiré l'attention à l'époque, mais c'était un message important parce que nous avons fait face à ce problème au Conseil de sécurité de l'ONU.

[Translation]

Senator Losier-Cool: My question deals with the importance of a good understanding of the role given to peacekeeping units. In every war, there are rapes going on, given that this is one aspect of power. This war is not different. Currently, there are some muslim women being raped. How can we prepare our personnel so that they can prevent these crimes from happening or help women who have already been victimized? When you talk about war, you are mainly talking about the presence of men in the field.

Mr. Meyer: I will mention the cooperation between the military peacekeeping personnel and other specialized United Nations organizations as well as non-governmental organizations that deal with the well-being of women and children who are often the first victims of war.

We have introduced in the peacekeeping training of Canadian Forces personnel, thanks to our Pearson Training Centre, some specific courses dealing with the gender aspects that arise in any conflicts or peacekeeping situations, in order to sensitize them to that aspect of the problem.

Senator Losier-Cool: It is important that an adequate training be given to soldiers or peacekeeping officers before they leave.

[English]

RAAdm. MacLean: When you undertake a peacekeeping mission today, a large number of agencies are involved. Often, as happened in the case of Kosovo, it involves a great deal of institution building and revitalization. That involves not just the military but the police, the justice system, the laws, and relief and aid workers. A whole gamut of individuals must be put together. There must be greater opportunity for military individuals to understand how all these other agencies and organizations operate. This is an important part of what our people are now taught.

Today, peacekeeping is quite a bit more complex. It is not just going into the field and keeping two parties apart. It is a far more challenging task.

Senator Kenny: I was quite taken by the Admiral's response when he said that, equipment wise — and I believe I am quoting him directly — you are in better shape now than you were 10 years ago. I accept your comment that personnel are key, and that if you do not have the right personnel you have a problem. Let us set that aside for the moment and talk about equipment.

There are folks around this table who have been worrying about your equipment for a long time. Are you telling us to rest easy, that you do not have a problem? Can you set out for the committee a comparison of the amount you have in Estimates for 1999-2000 with 1989-90?

RAAdm. MacLean: Senator, I am glad you raised that point, because I would not want to leave you with the perspective that we can all rest easy. The point that I made is that we must always

[Texte]

Le sénateur Losier-Cool: Ma question porte sur l'importance de bien connaître le rôle assigné aux troupes de maintien de la paix. Chaque guerre a ses histoires de viol étant donné que cela représente un des aspects du pouvoir. Cette guerre n'est pas différente. Présentement des femmes musulmanes en sont victimes. De quelle façon peut-on préparer les troupes de sorte qu'elles puissent prévenir ces crimes ou aider les femmes qui en ont déjà subi les traumatismes? Quand on parle de la guerre, on parle principalement de la présence d'hommes sur le terrain.

M. Meyer: Mentionnons la collaboration entre les forces militaires de maintien de la paix et les autres agences spécialisées des Nations Unies de même que les organisations non gouvernementales qui s'occupent du bien-être des femmes et des enfants qui sont souvent les premières victimes de la guerre.

Dans l'entraînement des soldats des Forces canadiennes pour les missions de maintien de la paix, on a introduit, grâce à notre centre d'entraînement Pearson, des cours spécifiques sur les aspects féminins dans des situations de conflit ou de maintien de la paix afin de les sensibiliser à cet aspect du problème.

Le sénateur Losier-Cool: Il est important qu'une formation adéquate soit acquise avant le départ des soldats ou des agents de la paix.

[Traduction]

Cam MacLean: Aujourd'hui, quand on entreprend une mission de maintien de la paix, un grand nombre d'organismes sont en cause. Souvent, comme dans le cas du Kosovo, il faut faire beaucoup d'efforts pour rebâtir et remettre en marche les institutions. Ce ne sont pas seulement les militaires qui sont en cause, mais aussi la police, le système judiciaire, la loi elle-même, et les travailleurs de l'aide humanitaire. Il faut rassembler une foule de personnes différentes. Les militaires doivent donc bien comprendre comment fonctionnent toutes ces autres organisations. C'est un élément important de ce que nous enseignons maintenant à nos effectifs.

De nos jours, le maintien de la paix est devenu beaucoup plus complexe. Il ne s'agit pas seulement d'aller s'interposer entre deux parties. C'est une tâche beaucoup plus difficile.

Le sénateur Kenny: J'ai été frappé par la réponse de l'amiral, quand il a dit que sur le plan de l'équipement — et je crois bien le citer textuellement — vous êtes aujourd'hui mieux équipés qu'il y a dix ans. Vous avez dit aussi que ce sont les effectifs qui sont la clé et que si vous n'avez pas les bons effectifs, vous avez un problème. Je suis d'accord avec vous, mais mettons cela de côté pour l'instant et parlons d'équipement.

Il y a ici autour de la table des gens qui s'inquiètent depuis longtemps au sujet de votre équipement. Êtes-vous en train de nous dire de ne pas nous en faire, que vous n'avez pas de problème? Pouvez-vous établir à l'intention du comité une comparaison des crédits qui vous sont octroyés dans le Budget des dépenses de 1999-2000, en comparaison de 1989-1990?

Cam MacLean: Sénateur, je suis content que vous ayez soulevé ce point, parce que je ne voudrais pas vous donner l'impression que nous n'avons pas à nous en faire. J'ai bien

continue to strive and to look ahead. We must recapitalize in equipment at all times.

To give you a sense of that, in many ways we are similar to a research and development organization. By that I mean we have to invest in the future. We invest in terms of our people. We must maintain appropriate levels of training. We must recapitalize our capital investment, which is what we are talking about here.

As a percentage of our overall budget, in the mid-1980s it reached a peak of some 26 per cent of our budget. Today, it is somewhere around 15 per cent or 16 per cent.

Senator Kenny: What were the total budgets in each year?

RAdm. MacLean: The budget in 1989, for example, was about \$12 billion. Today, I think it is in the order of about \$10 billion.

There is no question that we have had to do things differently. At the same time, we have reduced our overall regular force size from 89,000 to 60,000. We have also made other reductions in order to preserve, as best we can, the capital investment that we must have as we move into the future.

We have been successful in some significant programs. By and large, the navy has been totally revitalized in the last decade with new ships and with used, but very effective, submarines. There is still one significant element missing, which is the maritime helicopter program. There is an important but, perhaps, less urgent requirement for the maritime patrol aircraft. That is one example.

Today's navy is still a much better navy than we had 10 years ago. There is always some good news and there are always some areas in which we must strive for more.

What about the future? In the context of moving into the future, we have a number of policy pillars, and we articulated those yesterday.

We need to continue to strive towards meeting our recapitalization goals in a number of areas. The maritime helicopters, the *Aurora* update, and military satellite communications are three examples of areas where we must invest. However, by and large, I think we have done fairly well under the elements we had to replace during the 1990s.

Senator Lynch-Staunton: I had a chance to read the briefing notes which you left with us yesterday, and I want to get to this term "non-Article 5" on which Senator Stollery was quite eloquent and direct yesterday. I wish to try to get a better idea of how, exactly, it is being interpreted. Frankly, I am quite troubled by the nature of the operation in Kosovo right now. I will not call it a disaster, as Senator Stollery did yesterday, but in my mind it is certainly not a great success — to date anyway.

précisé que nous devons toujours chercher à améliorer les choses. Nous devons réinvestir constamment dans l'équipement.

Pour vous donner une idée, à bien des égards, nous sommes semblables à un organisme de R-D. Je veux dire par là que nous devons investir pour l'avenir. Nous investissons dans nos effectifs. Nous devons maintenir un niveau suffisant d'entraînement. Nous devons aussi réinvestir dans nos immobilisations, et c'est ce dont nous parlons ici.

En pourcentage de notre budget global, au milieu des années 80, nous avons atteint une pointe d'environ 26 p. 100 de notre budget. Aujourd'hui, c'est autour de 15 ou 16 p. 100.

Le sénateur Kenny: Quel était le budget total pour chaque année?

Cam MacLean: Le budget de 1989, par exemple, était d'environ 12 milliards de dollars. Aujourd'hui, je crois qu'il est de l'ordre de 10 milliards de dollars.

Il est indéniable que nous devons faire les choses différemment. En même temps, nous avons réduit les effectifs de nos forces régulières de 89 000 à 60 000. Nous avons aussi fait d'autres compressions afin de préserver dans la mesure du possible l'investissement en capital que nous devons conserver pour l'avenir.

Nous avons eu du succès dans certains programmes importants. Dans l'ensemble, la Marine a été complètement revitalisée depuis une dizaine d'années quand elle a été dotée de navires neufs et de sous-marins usagés, mais très efficaces. Il manque encore un élément important, soit le programme d'hélicoptères maritimes. Il y a aussi un besoin important, mais peut-être moins urgent, du côté de l'avion de patrouille maritime. C'est un exemple.

Nous avons aujourd'hui une marine qui est bien meilleure que celle que nous avions il y a dix ans. Il y a toujours de bonnes nouvelles tout comme il y a toujours des points à améliorer.

Qu'en est-il de l'avenir? Dans l'optique de l'avenir, nous avons un certain nombre de piliers pour ce qui est de nos programmes, et nous les avons expliqués hier.

Nous devons continuer de faire des efforts pour atteindre nos objectifs de réinvestissement dans un certain nombre de domaines. Les hélicoptères maritimes, la modernisation de l'*Aurora*, et les communications militaires par satellite sont trois exemples d'investissements que nous devons consentir. Toutefois, dans l'ensemble, je crois que nous nous en sommes assez bien tirés, compte tenu des éléments que nous avons dû remplacer durant les années 90.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai lu la documentation que vous nous avez laissée hier et je veux revenir à cette expression «non visé par l'article 5», dont le sénateur Stollery a parlé hier avec beaucoup d'éloquence et de franchise. Je voudrais avoir une meilleure idée de l'interprétation qu'on en donne exactement. Franchement, je suis fort troublé par la nature de l'opération menée actuellement au Kosovo. Je ne dirai pas que c'est un désastre, comme le sénateur Stollery l'a affirmé hier, mais dans mon esprit, ce n'est certainement pas un grand succès — du moins jusqu'à maintenant.

I am more troubled by the fact that NATO is in there. In reading your notes, I tried to find some legal justification for that mission, and I understand that, in pursuit of its policy of preserving peace, preventing war and enhancing security and stability, NATO will seek, in cooperation with other organizations, to prevent conflict or, should a crisis arise, to contribute to its effective management consistent with international law.

I have yet to see anywhere where "international law," as most of us understand it, can support this operation. To continue with my thought, we are violating the territorial integrity of an independent nation. For whatever noble purpose, we still, to my mind, have violated international law. "Territorial integrity" is in Article 4 of NATO's articles of corporation. It is fundamental to the Charter of the United Nations, which recognizes sovereign states. By its action, NATO has violated the territorial integrity of a nation.

I know that President Havel last week made an eloquent plea, which, in effect, would lead us into the next century with the priority of human rights taking precedence over state rights. Noble as that thought may be, it has yet to become apart of international law by which nations should and must abide.

Even though NATO has gone into Yugoslavia for a very noble purpose — we are not challenging the reasons for the interference — I should like to know the legal justification for such interference.

Mr. Meyer: Yesterday, I outlined yesterday the rationale behind the NATO involvement and the reasons that it was considered legitimate. I pointed out that international law is more than just the UN Charter, and that we also have an evolution of law through customary law.

UN Secretary-General Kofi Annan can hardly be accused of not supporting the UN Charter and the role of the Security Council. However, he has also spoken out about the emerging international norm that sovereignty is not a defence for those who are engaged in massive violence against their own citizens. He said that he would not want to see the UN Charter used as a refuge for those who intend to engage in ethnic cleansing.

That is an eloquent comment from someone who is very much an embodiment of the UN system. He is not just a political figure who is spending a few years there, but someone who was an international civil servant over a 30-year career and who is now at the pinnacle of that body.

We must see a broader involvement and understanding of international law. I am glad that NATO did not stand idly by when the abuses occurred, and that we simply did not accept a defence of sovereignty as a justification for doing nothing in the face of the worst ethnic cleansing that Europe has seen since World War II.

Je suis encore plus troublé par la présence de l'OTAN dans cette opération. En lisant vos notes, j'ai essayé de trouver une façon de justifier cette mission en droit. Je comprends que, conformément à sa politique de maintien de la paix, de prévention des guerres et de l'amélioration de la sécurité et de la stabilité, l'OTAN cherchera, en collaboration avec d'autres organisations, à prévenir les conflits ou, si une crise survient, à contribuer à la résoudre conformément aux lois internationales.

Or, je n'ai pas encore vu la trace d'une «loi internationale», au sens où la plupart d'entre nous comprenons cette expression, qui pourrait justifier cette opération. J'irai plus loin et je dirai que nous violons l'intégrité territoriale d'un pays indépendant. Quels que soient les nobles objectifs que nous poursuivons, il n'en demeure pas moins que dans mon esprit, nous avons violé le droit international. L'«intégrité territoriale» se trouve à l'article 4 des articles constitutifs de l'OTAN. C'est fondamental dans la Charte des Nations Unies, qui reconnaît les États souverains. Par son intervention, l'OTAN a violé l'intégrité territoriale d'un pays.

Je sais que le président Havel a plaidé avec éloquence la semaine dernière en faveur d'une nouvelle orientation qui nous amènerait au cours du prochain siècle à accorder la priorité aux droits de la personne, qui auraient préséance sur les droits des États. Cette réflexion est peut-être d'une grande noblesse, mais elle ne fait pas encore partie intégrante du droit international que les pays doivent respecter.

Même si l'OTAN est intervenue en Yougoslavie pour une très noble cause — nous ne contestons pas les motifs de cette ingérence — je voudrais savoir sur quel fondement légal s'appuie une telle ingérence.

M. Meyer: J'ai exposé hier les motifs de l'intervention de l'OTAN et les raisons pour lesquelles elle est considérée légitime. J'ai fait remarquer que le droit international ne se limite pas à la Charte de l'ONU et que le droit évolue également en fonction de la jurisprudence.

Le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, peut difficilement être accusé de ne pas appuyer la Charte de l'ONU et le rôle du Conseil de sécurité. Pourtant, il a également évoqué la norme qui émerge sur la scène internationale et selon laquelle la souveraineté ne peut pas être invoquée en défense par ceux qui se livrent à des violations massives des droits de leurs propres citoyens. Il a dit qu'il ne voudrait pas que la Charte de l'ONU devienne un refuge pour ceux qui comptent se livrer à l'épuration ethnique.

C'est un commentaire éloquent de la part de quelqu'un qui incarne le système onusien. Il n'est pas une simple figure politique qui passe quelques années là-bas, il a fait une brillante carrière de plus de 30 ans comme fonctionnaire international et il occupe maintenant le poste le plus élevé dans cette organisation.

Nous devons avoir une compréhension plus large du droit international. Je suis content que l'OTAN ne soit pas restée sans rien faire quand les droits ont été violés et que nous n'ayons pas simplement accepté que l'on invoque la défense de la souveraineté pour justifier de ne pas réagir face à la pire entreprise d'épuration ethnique que l'Europe ait connue depuis la Seconde Guerre mondiale.

Senator Lynch-Staunton: That is all very eloquent, but it is not very reassuring. It means that NATO or any other international organization can now interpret international law for whatever purpose it wants to achieve.

You spoke of Mr. Annan. We remember Mr. Annan's role in Rwanda, so I would not quote him too much about going ahead to stop ethnic cleansing.

What I am hearing is that, if something is happening that we find disagreeable — for example, a crime against humanity — we can, through NATO or some such organization, move right in. If so, what are the limitations, and why do we not move into other areas?

Senator Bolduc mentioned Turkey and the Kurds. Senator Stollery mentioned Spain. I will mention Chechnya. There was territorial integrity involved there, as well as massive ethnic cleansing and crimes against humanity. There was a terrorist organization. Yet NATO stood by as thousands of people were displaced and killed. Why one area of the world and not the other?

Mr. Meyer: Perhaps as a theme in your study you could examine the criteria that would be applicable in any UNFOR intervention.

I can only reiterate, as I did yesterday, that this in no way represents a repudiation of the UN by NATO. NATO affirms its continuing support for the United Nations. On the Kosovo problem, it had worked through the United Nations right up to the Security Council. At that point, however, there was some instability within the Security Council, and it was reluctant to authorize the means that were judged necessary to implement what the Security Council itself had put forward as its demands.

Senator Lynch-Staunton: My question, though, was: Apart from numbers and location, what differentiates Chechnya from Kosovo? What prompted NATO to decide to move into one and not to interfere in the other?

Mr. Meyer: I think that other factors came into play. I do not recall the facts in the Chechnya situation, and I would have to review the record in terms of the extent to which the United Nations was involved in reaction to the Chechnya situation. I do not know if there was an equivalent, consistent role in expressing requirements of Russia in that case in terms of its actions. That would have a lot to do with determining whether there was a further intervention.

Senator Lynch-Staunton: What is NATO's geographical responsibility for maintaining security of the individual? How far does its area go? It seems to be going into the Balkans. How far does it extend beyond the Balkans — how far north, south, east and west? It will not go into Chechnya, for whatever reason. It will not go into Russia. Will it go into Scandinavia?

Le sénateur Lynch-Staunton: Tout cela est très éloquent, mais ce n'est pas très rassurant. Il faut en déduire que l'OTAN ou toute autre organisation internationale peut désormais interpréter le droit international en fonction des fins qu'elle souhaite atteindre.

Vous avez évoqué M. Annan. Nous n'avons pas oublié le rôle que M. Annan a joué au Rwanda et je m'abstiendrais donc de le citer pour ce qui est d'intervenir pour empêcher l'épuration ethnique.

Ce que je constate, c'est que s'il se passe quelque chose que nous trouvons désagréable — par exemple, un crime contre l'humanité — nous pouvons, par l'entremise de l'OTAN ou d'une autre organisation semblable, intervenir directement. Si tel est le cas, quelles sont les limites et pourquoi n'intervenons-nous pas dans d'autres régions?

Le sénateur Bolduc a mentionné la Turquie et les Kurdes. Le sénateur Stollery a parlé de l'Espagne. Pour ma part, je vais mentionner la Tchétchénie. Il y avait là aussi une question d'intégrité territoriale ainsi qu'une entreprise massive d'épuration ethnique et des crimes contre l'humanité. Il y avait une organisation terroriste. Pourtant, l'OTAN est restée les bras croisés pendant que des milliers de personnes se faisaient déplacer et tuer. Pourquoi intervenir dans une région du monde, mais pas dans une autre?

M. Meyer: Peut-être que vous pourriez, comme l'un des thèmes de votre étude, vous pencher sur les critères qui seraient applicables dans toute intervention des forces de l'ONU.

Je ne peux que réitérer ce que j'ai dit hier, à savoir que cela ne représente nullement la répudiation de l'ONU par l'OTAN. L'OTAN affirme qu'elle continue de soutenir les Nations Unies. Dans le dossier du Kosovo, l'OTAN est intervenue aux Nations Unies et jusqu'au Conseil de sécurité. À ce moment-là, il y avait toutefois une certaine instabilité au Conseil de sécurité et celui-ci répugnait à autoriser les moyens qui étaient considérés nécessaires pour mettre en oeuvre ce que le Conseil de sécurité lui-même avait énoncé comme exigence.

Le sénateur Lynch-Staunton: Mais ma question était plutôt celle-ci: à part les effectifs et l'endroit, quelle différence y a-t-il entre la Tchétchénie et le Kosovo? Qu'est-ce qui a incité l'OTAN à intervenir dans un cas et pas dans l'autre?

M. Meyer: Je pense que d'autres facteurs entrent en jeu. Je ne me souviens pas des faits dans le dossier de la Tchétchénie et il me faudrait étudier les dossiers pour me rappeler dans quelle mesure les Nations Unies ont été impliquées dans la réaction à la situation en Tchétchénie. J'ignore si l'organisme a joué un rôle équivalent en exprimant avec persistance des exigences à la Russie relativement aux gestes posés par ce pays. Cela a beaucoup à voir quand il faut déterminer s'il y a lieu de déclencher une intervention plus poussée.

Le sénateur Lynch-Staunton: Quelle est la responsabilité géographique de l'OTAN pour ce qui est de garantir la sécurité individuelle? Jusqu'où s'étend sa sphère d'intervention? Elle semble intervenir dans les Balkans. Jusqu'où s'étend cette zone au-delà des Balkans — vers le Nord, le Sud, l'Est et l'Ouest? Elle n'intervient pas en Tchétchénie, pour une raison quelconque. Elle n'intervient pas en Russie. Interviendrait-elle en Scandinavie?

Does NATO have some geographical limitations as to the extent of its influence?

Mr. Meyer: Yes, I think it does. It is somewhat indicated in its initial documents to be the Euro-Atlantic area.

Senator Lynch-Staunton: What is that?

Mr. Meyer: North America and Europe.

Senator Lynch-Staunton: Does that include Quebec?

Mr. Meyer: I think Quebec is in North America, yes.

Senator Lynch-Staunton: Russia is part of Europe, so it would include Russia? You say Euro-Atlantic?

Mr. Meyer: Yes.

Senator Lynch-Staunton: What is "Euro?"

Mr. Meyer: It is the contents of Europe and North America. Again, as we mentioned yesterday, NATO is not trying to be "global cop." It is acting within its region and it is up to the UN or other regional organizations to respond to challenges outside of the Euro-Atlantic Region.

Senator Lynch-Staunton: NATO was not challenged by Kosovo. NATO decided to play a humanitarian role to resolve the problem in Kosovo, but there was no challenge to NATO as such.

My question is how far does NATO feel it can go into this kind of intervention and where? Is this an isolated case? We are rewriting law right now. We are changing all the rules of the game. We are taking a military alliance that was formed for defensive purposes and making it, if not the aggressor, certainly the attacker.

Does NATO know how far it will go in this direction, or is it working by the seat of its pants?

Mr. Meyer: Things evolve. I do not believe anyone has claimed to know exactly what the future will bring. However, you can see a pattern there. As we already noted in Bosnia, there was a role. Certain circumstances determined the action that is taking place in Kosovo, and similar factors would be brought to bear in determining any future situation.

The interests and values expressed in NATO remain valid. I agree with you that the international legal system also is not static. It is in the process of evolution. The kind of actions that have been taken already in various parts of the world have reflected new concepts of what is appropriate in terms of intervention, and I suspect that we will see further developments.

Senator Lynch-Staunton: You cannot really compare Bosnia with Kosovo, because Bosnia was a result of an agreement and both sides agreed that these forces would come in to try and maintain and uphold the conditions of the agreement. In this situation, however, the agreement fell by the wayside, obviously

La sphère d'influence de l'OTAN a-t-elle des limites géographiques?

M. Meyer: Oui, je crois qu'il y a effectivement des limites. On précise dans les documents de base que cette zone est la région euro-atlantique.

Le sénateur Lynch-Staunton: De quoi s'agit-il?

M. Meyer: De l'Amérique du Nord et de l'Europe.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela comprend-il le Québec?

M. Meyer: Je crois que le Québec se trouve en Amérique du Nord, oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: La Russie fait partie de l'Europe et elle est donc comprise. Vous avez dit «Euro-Atlantique»?

M. Meyer: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Que veut dire «Euro»?

M. Meyer: Cela comprend l'Europe et l'Amérique du Nord. Je répète ce que nous avons dit hier, à savoir que l'OTAN n'essaie pas d'être le «gendarme du monde entier». Elle agit à l'intérieur de sa propre région et il incombe à l'ONU ou à d'autres organisations régionales de réagir aux agressions qui se situent à l'extérieur de la région Euro-Atlantique.

Le sénateur Lynch-Staunton: L'OTAN n'a pas été agressée par le Kosovo. L'OTAN a décidé de jouer un rôle humanitaire pour résoudre le problème au Kosovo, mais l'OTAN n'avait pas été défiée comme telle.

Ma question est celle-ci: jusqu'où l'OTAN estime-t-elle pouvoir aller dans ce genre d'intervention, sur les plans géographique et de l'intensité? Est-ce un cas isolé? Nous sommes actuellement en train de récrire le droit. Nous changeons toutes les règles du jeu. Nous prenons une alliance militaire qui a été constituée à des fins défensives et nous en faisons, sinon l'agresseur, tout au moins l'attaquant.

L'OTAN sait-elle jusqu'où elle ira dans cette direction, ou bien est-elle en train d'improviser?

M. Meyer: Les choses évoluent. Je ne crois pas que quiconque puisse prétendre savoir exactement ce que l'avenir nous réserve. On discerne toutefois une évolution. Comme nous l'avons déjà signalé, il y avait un rôle en Bosnie. Certaines circonstances ont déclenché l'action au Kosovo et des facteurs semblables seraient pris en compte pour déterminer la conduite à suivre dans toute situation future.

Les intérêts et les valeurs exprimés par l'OTAN demeurent valides. Je reconnais avec vous que le droit international n'est pas non plus statique. C'est le fruit d'une évolution. Les diverses actions qui ont déjà été prises dans diverses régions du monde reflètent de nouveaux concepts quant au genre d'intervention qui convient, et je soupçonne que nous verrons encore une évolution en la matière.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous ne pouvez pas vraiment comparer la Bosnie et le Kosovo, parce que la Bosnie résultait d'un accord et que les deux parties étaient convenues que des forces seraient envoyées pour tenter d'établir et de maintenir les modalités de l'accord. Dans le cas qui nous occupe, l'accord a été

because it favoured one party over the other. NATO decided to move in, instead of doing what I feel it should have done, which is continue to negotiate.

We should look into where NATO is going. We know where it is now. I am learning here, but I have a feeling that NATO itself has yet to get a fix on how far it wishes to go in this operation. Who knows — five years from now one of its major members may say that we should move in somewhere else and, before you know it, we will be involved in another operation like this one.

Mr. Meyer: That is why the consensus principle is important.

Senator Lynch-Staunton: There is no consensus. It is the big guy with the \$400 billion defence budget who runs the whole thing with two or three other people.

Mr. Meyer: I beg to differ.

Senator Lynch-Staunton: You come back another time and tell us how Canada is influencing NATO's operations, and I will be the first one to applaud.

Senator Grafstein: Before I get into my own questions, I should like to pursue the propositions and questions put forward by Senator Lynch-Staunton, and that is the legal basis for the action.

I have not heard it in Canada, although I have heard it from others, that the justification in international law is that there is treaty law and customary law. Customary law works on a case-by-case basis, and here we have 19 nations that have essentially decided this is an appropriate action under given circumstances. We are not basing it on the UN or the charter; we are basing it on, essentially, an extension of precedent customary international law based on the alleged breaches of international conventions.

That is my understanding of the position and there is obviously, as Senator Lynch-Staunton said, a debate between the black letter law of the UN Charter and the black letter law of the NATO Charter. However, there appears to be this extension by customary law.

Given that circumstance, there is a serious question that has not quite been answered, and the U.S. did not answer it well. The question involves the application of the Geneva Conventions for soldiers who are put at risk in a state of war. If one examines the precise terms of those conventions, it is clear that, in order for one to protect soldiers under those conventions, there must be a state of war.

We have all agreed that we are not at war, but rather that there is a military action. The military action is defined as an extension of this collective action by NATO, but we are not at war in Canada. In fact, if we were at war, it would trigger a whole raft of domestic questions. In addition, the United States has clearly stated that it is not at war with Yugoslavia.

rejeté, manifestement parce qu'il favorisait une partie par rapport à l'autre. L'OTAN a décidé d'intervenir, au lieu de faire ce qu'il aurait fallu faire, à mon avis, c'est-à-dire continuer de négocier.

Nous devrions nous interroger sur l'orientation future de l'OTAN. Nous savons où elle en est actuellement. J'apprends au fur et à mesure dans cette affaire, mais j'ai l'impression que l'OTAN elle-même n'a pas encore établi exactement jusqu'où elle souhaite aller dans cette opération. Qui sait? Dans cinq ans, l'un des principaux États membres de l'OTAN pourrait dire que nous devrions intervenir ailleurs et, avant de s'en rendre compte, nous nous retrouverons engagés dans une autre opération comme celle-ci.

M. Meyer: C'est pourquoi le principe du consensus est important.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il n'y a pas de consensus. C'est le colosse, appuyé sur son budget militaire de 400 milliards de dollars, qui dirige toute l'affaire, à l'aide de deux ou trois acolytes.

M. Meyer: J'ose dire que je ne suis pas d'accord avec vous.

Le sénateur Lynch-Staunton: Revenez donc nous voir une autre fois et expliquez-nous comment le Canada influe sur les opérations de l'OTAN, et je serai le premier à applaudir.

Le sénateur Grafstein: Avant de poser mes propres questions, je voudrais poursuivre sur la lancée du sénateur Lynch-Staunton, à savoir quel est le fondement juridique de cette action.

Je ne l'ai pas entendu dire au Canada, mais j'ai entendu d'autres intervenants invoquer l'argument que la justification en droit international est qu'il y a le droit des traités et le droit coutumier. Le droit coutumier s'applique au cas par cas et, en l'occurrence, 19 pays ont essentiellement décidé que c'était l'action qui s'imposait dans les circonstances. Nous ne nous fondons pas sur l'ONU ou sur la charte; nous nous fondons essentiellement sur un prolongement du droit coutumier international constitué par les précédents dans les cas de violation présumée des conventions internationales.

C'est la position telle que je la comprends et il y a évidemment, comme l'a dit le sénateur Lynch-Staunton, un débat entre le droit écrit noir sur blanc dans la Charte de l'ONU et le droit écrit noir sur blanc dans la Charte de l'OTAN. Il semble toutefois exister une sorte de prolongement constitué par le droit coutumier.

Dans ces circonstances, il y a une grave question à laquelle on n'a pas tout à fait répondu, pas plus les États-Unis que les autres. Il s'agit de l'application des conventions de Genève applicables aux soldats qui risquent leur vie en situation de guerre. Si l'on examine le libellé précis de ces conventions, il est clair que, pour protéger les soldats aux termes de ces conventions, il faut qu'il y ait état de guerre.

Nous sommes tous d'accord pour dire que nous ne sommes pas en guerre, mais plutôt qu'il y a une action militaire. L'action militaire est définie comme le prolongement de cette action collective déployée par l'OTAN, mais le Canada n'est pas en guerre. En fait, si nous étions en guerre, une foule de questions se poseraient au Canada. De plus, les États-Unis ont clairement dit ne pas être en guerre contre la Yougoslavie.

Does that not put Canadian soldiers at risk if an airman were shot down and captured? Would international law or The Hague Convention protect him, as would be the case if war had been formally declared? Have you looked into this question? I am sure that it is of concern to us.

I recall when this matter came up on CNN with the American prisoners. The State Department went through all sorts of convolutions, but they could never clearly say whether those three soldiers were protected by the Geneva Convention.

Mr. Meyer: Our understanding — and I am not a lawyer — is that those conventions relate to a state of war or armed conflicts. We are in a state of armed conflict, and all the provisions of the convention apply.

Senator Grafstein: Perhaps we could get a brief written memorandum on that, because it is a factual issue with which we should deal.

Senator Forrestall: It is important that I understand where we are going. As long as that question is up in the air, I will not be happy about the protected position of our men and women.

Have you heard, or can you tell me, of an international legal scholar who has said that the situation is tenable, that it is legal, that we have the right to be there and that all of the protections are afforded to our people?

The Leader of the Government in the Senate and I got into a shouting match in the Senate today over the assumption that everything is fine when it is clear that one side holds one view, and another side holds another view. Senator Grafstein has suggested that we receive a memo giving us an opinion on this at the highest level, and that is extremely important.

The Chairman: I do not know whether you have a list of competent scholars in that area in your pocket or not.

Mr. Meyer: No.

The Chairman: Since you have not, we will then undertake to get advice on this point.

Senator Roche: I wish to follow Senator Lynch-Staunton's attempts to find a legal justification for the NATO action. I should like to ask Mr. Meyer whether he could give us a precise legal justification. Can you give a precise citation, either outside of the UN Charter or the NATO Charter, that gives a legal basis for the action that has been undertaken?

You have been explaining the evolution of the legal systems and the fusion of the customary law quite well. However, what I am getting out of that is an ad hoc accommodation in this instance to give a legal cover for it. I should like to go deeper and ask you again: Can you give a precise legal citation to justify the NATO bombing?

Cela ne fait-il pas courir un risque aux soldats canadiens, si un aviateur est abattu et capturé? Cet homme serait-il protégé par le droit international ou la convention de La Haye, comme ce serait le cas si la guerre avait été officiellement déclarée? Avez-vous examiné cette question? Je suis certain que cela nous préoccupe tous.

Je me rappelle de ce qui s'est passé quand l'affaire a été soulevée sur CNN au sujet des prisonniers américains. Le département d'État s'est livré à toutes sortes de contorsions, mais il n'a jamais pu dire clairement si ces trois soldats étaient protégés par la Convention de Genève.

M. Meyer: Je ne suis pas avocat, mais nous croyons savoir que ces conventions s'appliquent à l'état de guerre ou aux conflits armés. Nous sommes en situation de conflit armé et toutes les dispositions de la convention s'appliquent.

Le sénateur Grafstein: Nous devrions peut-être demander un bref mémoire écrit là-dessus, car c'est une question factuelle que nous devrions régler.

Le sénateur Forrestall: Il est important que je comprenne bien où l'on s'en va. Tant que cette question demeure en suspens, je ne serai pas rassuré quant à la protection de nos hommes et de nos femmes.

Pouvez-vous me nommer un juriste de réputation internationale qui a dit que la situation est tenable, que c'est légal, que nous avons le droit d'être là-bas et que nos troupes bénéficient de toutes les protections voulues?

Le leader du gouvernement au Sénat et moi-même avons eu une altercation au Sénat aujourd'hui au sujet de l'hypothèse voulant que tout aille bien, alors qu'il est clair que les avis divergent de part et d'autre. Le sénateur Grafstein a proposé qu'on nous présente un mémoire dans lequel on nous donnerait un avis juridique là-dessus, au niveau le plus élevé, et c'est extrêmement important.

Le président: J'ignore si vous avez en poche une liste de juristes compétents en la matière.

M. Meyer: Non.

Le président: Comme vous n'en avez pas, nous prendrons des arrangements pour obtenir un avis sur ce point.

Le sénateur Roche: Je voudrais poursuivre les tentatives du sénateur Lynch-Staunton de trouver une justification légale de l'action de l'OTAN. Je voudrais demander à M. Meyer s'il pourrait nous donner une justification légale précise. Pouvez-vous nous donner une citation précise, tirée ou non de la Charte de l'ONU ou de la Charte de l'OTAN, un passage sur lequel on puisse se fonder pour justifier l'action qui a été entreprise?

Vous avez très bien expliqué l'évolution des systèmes juridiques et la fusion du droit coutumier. Toutefois, ce que je retiens de tout cela, c'est que l'on tente de trouver tant bien que mal une justification ponctuelle qui s'appliquerait à cette intervention précise. Je voudrais aller plus loin et je vous pose de nouveau la question: pouvez-vous nous citer un passage d'un instrument juridique qui justifierait les bombardements de l'OTAN?

Mr. Meyer: The short answer is no, I cannot. I am not a lawyer. If the committee desires as part of its studies to delve into international legal frameworks and conventions, I suggest that a separate session be convened.

I am relying essentially on material that has been prepared. I cannot give you chapter and verse.

Senator Roche: In the absence of a citation of a legal authority for this action, would you object if I characterized this as a violation of international law? The charter of the United Nations and the charter of NATO are quite clear that such actions cannot be undertaken without the consent of the Security Council, which has the role of a guarantor of peace and security in the world.

The question that many people have asked — namely, whether or not NATO's action is legal — is not one that should be swept aside in this instance. I should like the committee members to note that as they proceed with their deliberations.

The Chairman: We recognize that the question is important. We will try to have witnesses who feel that they are competent to deal with it.

Senator Grafstein: I wish to return to the heart of the NATO rationale, which is military effectiveness. At the heart of NATO is a military alliance and the purpose of that alliance is to deploy military forces in an effective way. That is the key rationale for the alliance.

I now wish to deal with the general question of the relationship between civilian control and military decision making as it applies to military effectiveness. In the decision-making process we have civilian control and we have the military decision-making process, and there is the question of how those combine or contradict each other with respect to the essence of NATO, which is military effectiveness in a given mission. We have a mission before us. I use this only as an example of the decision-making process. That goes to the heart of the matter. It is not just what we do, but how we do it and how effective we are.

Mr. Meyer indicated that there was a concern by other NATO members that when the EU caucused beyond NATO and came up with a position, that was not consistent with the decision-making process among the 19 members of NATO. You were critical of that.

Could you confirm whether the information I have received from the United Kingdom is correct with respect to an inner circle of decision making, both military and possibly political, made up of the United States, the United Kingdom and Germany? To this initial circle of decision making, France is added from time to time. My understanding is that from time to time, or at any time, Canada is kept informed by one of the members, most notably the United States. Essentially, however, there is an inner military and political circle.

M. Meyer: En un mot, la réponse est non, je ne le peux pas. Je ne suis pas avocat. Si le comité souhaite, dans le cadre de son étude, fouiller davantage la question des instruments juridiques et des conventions internationales, je suggère qu'une séance distincte soit consacrée à cette question.

Pour ma part, je compte essentiellement sur la documentation qui a été préparée. Je ne peux pas vous citer de disposition précise.

Le sénateur Roche: En l'absence de citation permettant de fonder cette action sur un instrument juridique, auriez-vous des objections à ce que je la qualifie de violation du droit international? La Charte des Nations Unies et la Charte de l'OTAN stipulent clairement qu'une telle action ne peut pas être entreprise sans le consentement du Conseil de sécurité, qui joue le rôle de gardien de la paix et de la sécurité dans le monde.

La question que bien des gens ont posée, à savoir si l'action de l'OTAN est légale, oui ou non, ne doit pas être balayée du revers de la main. Je tiens à ce que les membres du comité en prennent bonne note dans la suite de leurs délibérations.

Le président: Nous reconnaissons que la question est très importante. Nous tenterons de trouver des témoins qui s'estiment compétents pour en traiter.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais revenir à la justification fondamentale de l'OTAN, qui est l'efficacité militaire. En fin de compte, l'OTAN est une alliance militaire dont l'objet est de déployer des effectifs militaires de façon efficace. C'est la principale raison d'être de l'alliance.

Je voudrais maintenant aborder la question générale des relations entre le droit de regard des civils et les décisions prises par les militaires en matière d'efficacité militaire. Le processus décisionnel se compose d'un droit de regard civil et d'un mécanisme décisionnel militaire et la question se pose de savoir comment ces deux éléments se combinent ou se contredisent relativement à l'essence même de l'OTAN, à savoir l'efficacité militaire dans une mission donnée. Nous avons une mission devant nous. J'en parle seulement pour illustrer le processus décisionnel. Cela va au fond des choses. Il ne s'agit pas simplement de savoir ce que nous faisons, mais aussi comment nous le faisons et à quel point nous sommes efficaces.

M. Meyer a dit que d'autres membres de l'OTAN étaient préoccupés par le fait que les pays de l'UE se réunissent en caucus et élaborent une position, ce qui n'est pas conforme au processus décisionnel faisant intervenir les 19 membres de l'OTAN. Vous avez critiqué cette façon de faire.

Pouvez-vous confirmer si le renseignement que j'ai reçu du Royaume-Uni est fondé, en ce qui a trait à un cercle restreint au sein duquel se prennent les décisions, à la fois militaires et peut-être politiques, et composé des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Allemagne? À ce groupe initial de décideurs, on ajoute la France de temps à autre. Je crois savoir que de temps à autre, ou en tout temps, le Canada est tenu au courant par l'un des membres, en particulier les États-Unis. Essentiellement, il y a donc un petit groupe restreint qui prend les décisions militaires et politiques.

Having in mind your earlier comment that that is not the way NATO is supposed to work, is my information correct?

Mr. Meyer: That is not correct, to my knowledge.

NATO operates in a collective fashion where all the members are represented at all the official meetings of the alliance. Nothing prevents member states from talking to each other separately or in other groupings, but I would stress that any official decisions or actions taken by the alliance are done with all 19 countries and only with those 19 countries.

Senator Grafstein: I am not quarrelling with that conclusion. I am quarrelling with the preliminary conclusion that some of this is, in effect, fabricated in advance. That is not to say that it is improperly fabricated, but it is done by a smaller circle and then presented, if you will, as a fait accompli by the EU caucus, which you quite properly said was undesirable.

Mr. Meyer: As I said, we would object to an EU caucus within NATO. I was not saying that they were doing so. That is one of the distinctions between the alliance and other organizations.

Senator Grafstein: Would Canada object to that inner decision-making circle?

Mr. Meyer: Yes, we would object to an inner circle. We have objected vigorously to the so-called contact group relating to the former Yugoslavia where certain countries were gathering together and directing some policy.

We have stressed both within and outside of NATO that we thought that that was not acceptable, particularly when NATO became engaged. When you are involved politically and militarily, it is essential that you have the right to decide on conduct. That should not be the preserve of any self-appointed inner grouping.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, I raise this because you will recall that when NATO expanded, this committee had a serious reservation about the expansion. One of the rationales for that was the dilution of the decision-making process. More countries being added would dilute and be contrary to the decision-making process. I raise that issue in that context.

Let me turn to a more current situation, again with a view to exposing the civilian versus military relationship, which is vital for accomplishing military effectiveness. Let me give you some recent facts that started April 28 and continue up to today.

General Klaus Naumann, the chairman of the NATO military committee, has stated to the press recently that the military committee has not been effective in accomplishing its military objectives. Those objectives involved two points: first, that the bombing would convince Mr. Milosevic to return to the bargaining table; and, second, that the cleansing in Kosovo would be stopped. In this morning's *The Globe and Mail* and in other

Compte tenu de ce que vous avez dit tout à l'heure, à savoir que ce n'est pas ainsi que l'OTAN est censée fonctionner, je vous demande si mon renseignement est exact?

M. Meyer: À ma connaissance, il ne l'est pas.

L'OTAN fonctionne de façon collective, c'est-à-dire que tous les membres sont représentés à toutes les réunions officielles de l'alliance. Rien n'empêche les États membres d'avoir des entretiens entre eux séparément ou dans d'autres groupes, mais j'insiste sur le fait que toute décision officielle prise par l'alliance est prise par l'ensemble des 19 pays et seulement par ces 19 pays.

Le sénateur Grafstein: Je ne conteste pas cette conclusion, mais plutôt la conclusion préliminaire, à savoir que ce résultat est en fait fabriqué à l'avance. Il ne faut pas en déduire que c'est fabriqué illégalement, mais la décision est prise par un cercle restreint et est ensuite présentée, si l'on veut, comme un fait accompli par le caucus de l'UE, et vous avez dit, tout à fait à juste titre, que ce n'était pas souhaitable.

M. Meyer: Je le répète, nous nous opposerions à l'existence d'un caucus de l'UE au sein de l'OTAN. Je n'ai pas dit que cela existait. C'est l'une des distinctions entre l'alliance et d'autres organisations.

Le sénateur Grafstein: Le Canada s'opposerait-il à ce que les décisions soient prises dans un groupe restreint?

M. Meyer: Oui, nous nous élèverions contre l'existence d'un groupe restreint. Nous avons protesté énergiquement contre le soi-disant groupe de contact formé de certains pays qui se réunissaient pour décider de la politique relative à l'ex-Yugoslavie.

Nous avons fait savoir avec insistance, à la fois à l'OTAN et à l'extérieur de l'OTAN, qu'à notre avis, c'était inacceptable, surtout après que l'OTAN se fut engagée. Quand on est engagé politiquement et militairement, il est essentiel d'avoir le droit de décider de la conduite à suivre. Cela ne devrait pas être le privilège d'un groupe restreint dont les membres se désignent eux-mêmes.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, je soulève la question parce que vous vous rappellerez que notre comité avait de sérieuses réserves au sujet de l'élargissement de l'OTAN. L'une des raisons était la dilution du processus décisionnel. L'augmentation du nombre de pays affaiblirait le processus de prise de décisions. C'est dans ce contexte que je soulève cette question.

Je vais maintenant passer à une situation plus actuelle, encore une fois dans le but d'exposer les relations entre les civils et les militaires, qui sont vitales pour assurer l'efficacité militaire. Je vais vous rappeler certains faits à partir du 28 avril et jusqu'à aujourd'hui.

Le général Klaus Naumann, président du comité militaire de l'OTAN, a déclaré récemment à la presse que le comité militaire n'a pas été efficace dans l'accomplissement de ses objectifs militaires. Ces objectifs sont de deux ordres. Premièrement, convaincre M. Milosevic de revenir à la table de négociations, grâce aux bombardements; et deuxièmement, mettre fin à l'épuration ethnique au Kosovo. Dans les éditions de ce matin du

newspapers, General Naumann has indicated that those objectives were not achieved. He seems to lay the blame at the foot of the inability of the military to convince their political masters as to the appropriate strategic methodology — the deployment, for instance, of land forces.

He is now retiring from his position, so perhaps we cannot give full weight to his statements. However, I respect General Naumann.

Added to that is another statement from April 30 by the current head of the Air Combat Command, General Richard Hawley, in an article that appeared in *The Washington Post* on Friday, April 30. General Hawley appears to support General Naumann's position that military decisions are prohibited by a lack of political consensus.

General Hawley was quoted as saying:

In our Air Force doctrine, air power works best when it is used decisively.... Clearly, because of the constraints, we haven't been able to see that at this point.

The article continued:

NATO's decision not to employ ground forces, he added, also has served to undercut the air campaign. He noted that combat planes such as the A-10 Warthog tank killer often rely on forward ground controllers to call in strikes.

Two senior military officers are now saying publicly that political constraints on the military have been counter-productive of NATO's political objectives in this rather difficult and delicate mission. Could you comment? Please give us Canada's view. Those are senior NATO officers from Germany and the United States. What is the Canadian military view?

Mr. Chairman, I will not quarrel if the witnesses are not able to do this and wish to await for the minister to advise them. I do not wish to put the military in an unusual position. However, to my mind, this opens up the question for this committee to examine.

Mr. Meyer: I will confine my comments to the process. We can all argue the merits of a particular strategy in Kosovo, but that is not really the purpose of this study.

The process is one of military subordination to the political leadership of the alliance. NATO's military authorities, in terms of the international military staff and the national military representatives that form the military committee, provide advice — and I emphasize the word "advice" — to the supreme political body, which is the North Atlantic Council of the diplomatic representatives of the governments. It is for them to use that advice as they see fit. Determining the political considerations, constraints and objectives is decisive in terms of providing further

Globe and Mail et d'autres journaux, on cite le général Naumann qui aurait dit que ces objectifs n'ont pas été atteints, ce qu'il semble expliquer par l'incapacité des militaires de convaincre leurs maîtres politiques d'employer les bonnes méthodes stratégiques militaires, par exemple le déploiement de forces terrestres.

Il est maintenant revenu sur sa position, de sorte que nous ne pouvons peut-être pas accorder tellement d'importance à sa déclaration, mais je respecte le général Naumann.

S'ajoute à cela une autre déclaration faite le 30 avril par l'actuel commandant du combat aérien, le général Richard Hawley, dans un article qui a été publié dans le *Washington Post* le vendredi 30 avril. Le général Hawley semble appuyer la position du général Naumann, à savoir que l'on est empêché de prendre des décisions militaires faute d'un consensus politique.

Le général Hawley aurait tenu les propos suivants:

Dans notre doctrine de l'armée de l'air, l'intervention aérienne donne les meilleurs résultats quand elle est utilisée de façon décisive [...] Il est clair qu'en raison des contraintes, nous n'avons pas été en mesure d'emporter la décision.

L'article poursuit:

La décision de l'OTAN de ne pas employer de forces terrestres, a-t-il ajouté, a également nui à l'efficacité de la campagne aérienne. Il a fait remarquer que les avions de combat comme le A10 Warthog tueur de chars compte souvent sur la présence de contrôleurs au sol en position avancée qui déclenchent les attaques.

Deux hauts gradés militaires déclarent maintenant publiquement que les contraintes politiques imposées aux militaires ont nui à l'atteinte des objectifs politiques de l'OTAN dans cette mission plutôt difficile et délicate. Pourriez-vous commenter cette déclaration? Veuillez nous donner le point de vue du Canada. Ce sont là des officiers supérieurs de l'OTAN, de l'Allemagne et des États-Unis. Quel est le point de vue des militaires canadiens?

Monsieur le président, je n'en voudrais pas aux témoins s'ils estiment ne pas pouvoir répondre à cette question et préfèrent attendre que le ministre les conseille. Je ne veux pas placer les militaires dans une position inhabituelle. Dans mon esprit, toutefois, cela ouvre la porte à l'examen de la question par le comité.

M. Meyer: Je vais limiter mes observations au processus. Nous pouvons tous débattre des mérites d'une stratégie particulière au Kosovo, mais tel n'est pas vraiment l'objet de la présente étude.

Le processus prévoit que les militaires sont subordonnés aux dirigeants politiques de l'alliance. Les autorités militaires de l'OTAN, à la fois le personnel militaire international et les représentants militaires nationaux qui forment le comité militaire, fournissent des conseils — et j'insiste sur le mot «conseils» — à l'organe politique suprême, qui est le Conseil de l'Atlantique Nord formé des représentants diplomatiques des gouvernements. Il leur incombe à eux de faire ce qu'ils jugent bon de ces conseils. La réflexion politique et l'examen des contraintes et objectifs

guidance to the military authorities. That key principle is well respected and adhered to in NATO.

RAdm. MacLean: It is always a question of the political guidance telling us what to do and the military, in a general sense, determining how to do it.

The mission throughout has been to degrade the Yugoslavian military capability. There are no guarantees and never were any guarantees that bombing, in and of itself, would bring Mr. Milosevic to the table. One cannot provide that certainty. However, we can continue to degrade that capability with the hope that Mr. Milosevic understands and realizes that he must or should stop. Otherwise, he will have very little left of his military capability.

Further, there are no guarantees that a military air campaign, in and of itself, will stop the ethnic cleansing. The surprise was the rapidity at which this was undertaken. It happened faster than anticipated. That is what I understand General Naumann to be saying or what was underlining his particular comments.

Senator Kenny: I am looking for more elaboration on the decision-making process within NATO. We all understand that every state is theoretically equal, but sometimes it appears that only the United States has an absolute veto. Put another way, one could possibly say that a NATO consensus consists of the United States and any other significant group of NATO members. Would you care to comment?

Mr. Meyer: I tried to give a sense of the process earlier in acknowledging that in a continuum of member states that range from Iceland and Luxembourg on the one hand to Germany and the United States on the other, clearly we have a differentiation of influence within NATO councils. There is no precise quantification of that, but it is a political reality and this is, after all, a political forum.

I served with our delegation at NATO for four years. I am cautious of the ability, particularly on matters of special importance for a member state, to get some accommodation from fellow allies. That is a reciprocal process, too. It works both ways.

A powerful country like the United States makes its will known in the alliance every time it speaks up. The Gulf War is a case in point. It was a massive undertaking. There was a lot of participation by NATO states, but the NATO organization, per se, did not engage, even though that would have been a U.S. preference.

I hope that sheds some light for you, senators. It remains a political process and a dynamic process. However, there is a practice and habit of mutual accommodation on matters of national importance.

Senator Kenny: As the politicians sit around the table, there is scepticism.

Senator Prud'homme: And it is growing.

politiques jouent un rôle décisif pour ce qui est de donner des instructions plus précises aux autorités militaires. C'est là un principe clé qui est bien respecté et appliqué à l'OTAN.

Cam MacLean: Ce sont toujours les maîtres politiques qui nous disent quoi faire, après quoi il incombe aux militaires, de façon générale, d'établir comment le faire.

Depuis le début, la mission a eu pour objectif de dégrader la capacité militaire yougoslave. Il n'y a aucune garantie et il n'y a jamais eu de garantie que les bombardements, à eux seuls, amèneraient M. Milosevic à négocier. On ne peut pas offrir cette certitude. Nous pouvons toutefois continuer à dégrader cette capacité, dans l'espoir que M. Milosevic comprendra et se rendra compte qu'il doit céder. Autrement, il ne lui restera pas grand-chose de sa capacité militaire.

En outre, il n'y a aucune garantie qu'une campagne militaire aérienne pourra à elle seule mettre fin à l'épuration ethnique. La surprise, ce fut la rapidité avec laquelle cette entreprise a été lancée. C'est arrivé plus vite que prévu. C'est ce que j'avais compris des propos du général Naumann et c'est là dessus que se fondaient ses observations.

Le sénateur Kenny: Je voudrais revenir sur le processus de prise de décisions au sein de l'OTAN. Nous comprenons tous que tous les États sont théoriquement égaux, mais il semble parfois que seuls les États-Unis aient un veto absolu. Autrement dit, on pourrait peut-être dire qu'un consensus à l'OTAN est formé des États-Unis plus un groupe plus ou moins important d'autres pays de l'OTAN. Qu'en pensez-vous?

M. Meyer: J'ai essayé tout à l'heure de vous donner une idée du processus et j'ai reconnu qu'étant donné la grande diversité des pays membres qui vont de l'Islande et du Luxembourg d'une part à l'Allemagne et aux États-Unis de l'autre, il est évident que tous n'ont pas la même influence au sein des Conseils de l'OTAN. Il n'y a aucune quantification précise de cet état de choses, mais c'est une réalité politique et il s'agit, après tout, d'une tribune politique.

J'ai été membre de notre délégation à l'OTAN pendant quatre ans. Je demeure conscient de la possibilité, en particulier dans des dossiers qui revêtent une importance spéciale pour un État membre, d'obtenir certains accommodements de nos alliés. C'est un processus réciproque. Cela va dans les deux sens.

Un pays puissant comme les États-Unis fait connaître sa volonté à l'alliance chaque fois qu'il prend la parole. La guerre du Golfe en est un exemple. C'était une entreprise de grande envergure. Les pays membres de l'OTAN y ont beaucoup participé, mais l'OTAN elle-même, en tant qu'organisation, ne s'est pas engagée, malgré le souhait des États-Unis qu'elle le fasse.

J'espère que cela vous aide à comprendre, sénateurs. Cela demeure un processus politique et un processus dynamique. Toutefois, il y a une pratique et une habitude d'accommodement mutuel dans les affaires d'importance nationale.

Le sénateur Kenny: Je peux vous dire qu'il y a du scepticisme parmi les politiciens qui sont assis autour de la table.

Le sénateur Prud'homme: Et ce scepticisme est croissant.

Senator Kenny: No one believes that Luxembourg, Iceland or perhaps even Canada could have stopped the air attack on Yugoslavia.

Mr. Meyer: It would have been an unusual stance for Luxembourg to take. It is not that those states were somehow coerced into going along. This represented the political sentiment of the governments of those leaders and was energized by the sense of the values and interests the alliance represents.

In terms of Canada, I suggested in my statement yesterday that we have made a difference in alliance outcomes in certain areas. I would be happy to go over those. Sometimes these battles seem obscure from the outside, but within, they can be very protracted. I can point to specific outcomes in the summit we had where things that were important to Canada did gain reflection in the final product.

Senator Kenny: Perhaps you could comment on the relationship between contributions member countries make and their influence on the consensus.

Mr. Meyer: As I suggested, there is a correlation, but it is empirical and not systematized in the way that I referred to in respect to the IMF. Clearly, the political and military contribution that the United Kingdom or the United States makes gives their representatives additional influence vis-à-vis the Luxembourgs and Denmarks of this world.

Senator Kenny: Could you describe to the committee how each country's military and financial contribution is determined?

Mr. Meyer: There are several levels. My military colleagues will probably know more, but there are the defence program guidelines. Those guidelines involve an interactive discussion within alliance bodies to establish standards for the contribution by individual states. Each national military is looked at from a peer point of view, and some countries are urged to do more or to contribute more in certain areas. Rear-Admiral MacLean will fill in the details.

The political side is not subject to the same process. There is an expectation that countries will enter into diplomacy and be supportive of NATO's common objectives.

RAdm. MacLean: Ostensibly, on the military side we have a two-year rolling plan with a number of force goals. Ultimately, we will have a number of discussions, both with NATO and with the individual countries, and a number of visits between NATO headquarters and the 19 countries. Those should lead to an agreement in principle in terms of what the contributions, equipment levels and capability should be amongst the nations.

It is the reverse, in some ways, of what you have in an individual country. If you have a Treasury Board, as Canada does, which is at the centre and holds all the money, the aim perhaps is to give little out to the out stations. On the other hand, NATO, which has no money, tends to find a great deal of interest in each

Le sénateur Kenny: Personne ne croit que le Luxembourg, l'Islande ou peut-être même le Canada aurait pu stopper l'attaque aérienne contre la Yougoslavie.

M. Meyer: Une telle position aurait été inhabituelle de la part du Luxembourg. Ce n'est pas que ces États ont été forcés d'une manière ou d'une autre de suivre les autres. Cette décision reflétait le sentiment politique des gouvernements de ces dirigeants qui étaient pénétrés des valeurs et des intérêts que l'alliance représente.

Pour ce qui est du Canada, j'ai dit hier dans ma déclaration que nous avons influé sur les décisions de l'alliance dans certains domaines. Je suis tout à fait disposé à passer en revue les divers dossiers. Ces luttes peuvent parfois sembler obscures de l'extérieur, mais à l'interne, elles peuvent être très âpres. Je peux vous donner des exemples précis des sommets que nous avons eus ou des éléments qui étaient importants pour le Canada et qui se sont retrouvés dans le produit final.

Le sénateur Kenny: Peut-être pourriez-vous commenter les relations entre la quote-part versée par les pays membres et leur influence sur le consensus.

M. Meyer: Comme je l'ai dit, il y a une corrélation, mais elle est empirique et non pas systématique comme celle qui existe au FMI et dont je vous ai parlé. Il est clair que la contribution politique et militaire du Royaume-Uni ou des États-Unis donne aux représentants de ces pays une influence plus forte que celle du Luxembourg ou du Danemark.

Le sénateur Kenny: Pourriez-vous décrire à l'intention du comité comment sont établies les contributions militaires et financières de chaque pays?

M. Meyer: Il y a plusieurs niveaux. Mes collègues militaires en sauront probablement plus long, mais il y a les lignes directrices relatives au programme de défense. Ces lignes directrices prévoient une discussion interactive au sein des organes de l'alliance pour établir les normes pour la contribution des États membres. L'appareil militaire national de chaque pays est examiné par les pairs et l'on demande à certains pays d'en faire plus ou de contribuer davantage dans certains domaines. Le contre-amiral MacLean vous donnera les détails.

Du côté politique, ce n'est pas le même processus. On compte sur les pays pour participer aux efforts diplomatiques et appuyer les objectifs communs de l'OTAN.

Cam MacLean: Manifestement, du côté militaire, nous avons un plan continu sur deux ans et un certain nombre d'objectifs relativement aux effectifs. Ultimement, nous aurons un certain nombre de discussions, à la fois au sein de l'OTAN et dans chacun des pays, et nous ferons un certain nombre de visites au quartier général de l'OTAN et dans les 19 pays. Tout cela devrait aboutir à un accord de principe quant aux contributions, aux niveaux d'équipement et à la capacité des divers pays.

C'est le contraire, à certains égards, de ce qui se passe dans un pays donné. Au Canada, par exemple, nous avons le Conseil du Trésor qui est au centre et qui tient tous les cordons de la bourse et dont le but est peut-être de donner le moins d'argent possible à ceux qui le dépensent. L'OTAN, par contre, qui n'a pas d'argent,

nation spending more. That is the sort of tension that you tend to have.

However, it is a good system. It is somewhat bureaucratic. The process is somewhat long, but it gives NATO members a very good appreciation of what NATO thinks. Also, it gives each of us a good insight into how the other nations are responding and how they should respond.

Senator Kenny: Everyone is aware of everyone else's contribution and calibrates their contribution carefully. How does Canada measure up, and where do we stand in the ranking as we are evaluated by our peers in NATO?

RAdm. MacLean: As always, you have to choose your measurement carefully. If you were to relate it to GDP, then Canada is at the low end as a contributor. On the other hand, if you look at the capability for Canada to be involved in various NATO missions and the capability that we bring to the table, our contribution can be quite significant.

We are a significant partner in the current Kosovo situation. Whether or not one agrees with our being there, Canada is making a very significant contribution as a NATO member.

It is interesting that we in Canada have always had to go somewhere. In the NATO context, because of our geography, we have had to go to Europe. European nations have not necessarily had to travel far. The issues I mentioned — mobility, deployability, and sustainability — are things that we have always had to address to a much greater extent than some of our European allies. Some of our larger European allies do not necessarily have the same kind of capability as we do. Our experience in peacekeeping for the last number of decades has allowed us, as well, to leverage up on that particular capability that is more significant than some of our European allies. As we move into the more flexible non-Article 5 requirements for the next century, we find Canada better positioned in some ways than some of the European countries.

It depends on your measurement as to whether or not we can, should or must be doing more. There is a sense that Canada makes a valuable contribution. Could we be doing more? From a NATO perspective, there will always be the sense that nations collectively should be doing more, but not necessarily Canada alone.

Senator Forrestall: Several things said here this afternoon have amazed me. I am learning, as are most of us here. Studies were conducted on the basis of the Gulf War, and published in MIT's *International Security* journal. Those studies examined training and equipment specifically. Their findings were very clear and carried a loud message not only for NATO members but for all countries around the world that would maintain forces for purposes of defending against man's inhumanity to man.

est manifestement intéressée à ce que chaque pays dépense davantage. Il y a une tension de ce genre qui s'exerce généralement.

Malgré tout, c'est un bon système, quoiqu'un peu bureaucratique. Le processus est un peu long, mais il donne aux membres de l'OTAN une très bonne idée de ce que l'OTAN pense. De plus, cela nous donne à chacun d'entre nous une bonne idée de la façon dont les autres pays réagissent et dont ils devraient réagir.

Le sénateur Kenny: Chacun connaît la contribution de tous les autres et pèse soigneusement sa propre contribution. Comment le Canada se compare-t-il et où nous situons-nous dans le classement, sous le regard de nos homologues de l'OTAN?

Cam MacLean: Comme toujours, il faut bien choisir l'étalon de mesure. Si l'on prend le ratio de la contribution au PIB, alors le Canada est parmi ceux qui contribuent le moins. Par contre, si l'on examine la capacité du Canada de contribuer aux diverses missions de l'OTAN et si l'on tient compte de la capacité militaire que nous avons à offrir, notre contribution peut être très importante.

Nous sommes partenaires importants dans l'actuelle intervention au Kosovo. On peut ne pas être d'accord avec notre présence là-bas, mais il n'en reste pas moins que le Canada contribue de façon très importante en tant que membre de l'OTAN.

Il est intéressant de remarquer que nous, Canadiens, avons toujours été obligés d'aller intervenir ailleurs. Dans le contexte de l'OTAN, à cause de notre situation géographique, nous avons dû aller en Europe. Les pays européens n'ont pas toujours besoin d'envoyer leurs troupes au loin. Les questions que j'ai évoquées — la mobilité, la déployabilité et la durabilité — tout cela a toujours pesé beaucoup plus lourd pour nous que pour certains de nos alliés européens. Certains grands pays d'Europe n'ont pas nécessairement la même capacité que nous. Notre expérience dans le maintien de la paix au cours des dernières décennies nous a également permis de mettre à profit cette capacité particulière qui est beaucoup plus importante que celle de nos alliés européens. Alors que nous nous apprêtons à affronter au cours du prochain siècle les exigences plus souples des activités non visées par l'article 5, nous constatons que le Canada est mieux placé, à certains égards, que certains pays européens.

Quant à savoir si nous pourrions ou devrions en faire davantage, cela dépend de la façon de mesurer. On a le sentiment que le Canada apporte une précieuse contribution. Pourrions-nous en faire plus? Du point de vue de l'OTAN, on aura toujours le sentiment que les nations, collectivement, devraient en faire plus, mais pas nécessairement le Canada seulement.

Le sénateur Forrestall: J'ai entendu ici cet après-midi plusieurs choses qui m'ont étonné. Je suis en train d'apprendre, comme la plupart d'entre nous ici. Des études ont été faites après la guerre du Golfe et publiées dans le journal *International Security* du MIT. Ces études se sont penchées sur l'entraînement et l'équipement. Leurs conclusions étaient très claires et ont transmis un message non équivoque non seulement aux pays de l'OTAN, mais à tous les pays du monde qui maintiennent des

Their findings were straightforward. Equipment was key and training was secondary. Without good equipment, the best-trained men in the world could do little. I am surprised that we have now turned that around. We have the finest helicopter pilots in the world in my hometown, but they do not get much work because they are accomplishing only about 40 per cent or 50 per cent of the missions they are called upon to do. I would not want to cite the cost of that.

The Canadian naval vessel has on board the commanding officer of NATO's standing force in the Atlantic. I presume it has a Sea King on-board, because they had to wait for it to undergo another check before it left Halifax. I do not know how much flying it has done. Are we able to replace it or do we go and borrow a French or German one? Or do we move the commanding officer from the Canadian vessel and put him on a vessel that has that type of equipment? Equipment has got to be essential. The presumption, of course, is that you do not put a piece of equipment like that in the hands of people who are undertrained.

I am not inviting comment. I have another question to do with training that is equally important to me and that has been around for quite a while. The general understanding is that Canada will train its troops to the stage of mobile combat readiness. I have often wondered how we do that with the reserves. In the mix for rotation, you will have to call upon the reserve military strength. Will those reserves have the appropriate level of training for combat readiness?

In the same vein, is there retraining for those reservists who serve, return to Canada and three or six months later take on a second tour? Is there a retraining process in the interval while they are at home?

RAdm. MacLean: It would probably be appropriate for me to clarify my comments regarding equipment, training and personnel. I would not want to leave you with the impression that equipment is not essential. It is important that all three — equipment, training and personnel — are intertwined. You cannot pull any of them apart. In order to have an effective force, you must have the very best people, good equipment and the appropriate training to do the job.

Senator Forrestall: I would say the very best equipment and if you were to say that then I would agree with you 100 per cent. That is a far cry from the impression you left me with.

RAdm. MacLean: I did not use that word for a very good reason. Sometimes the very best equipment is not what is necessary for the job. You cannot parse it quite that easily. That is

forces aux fins de se défendre contre l'inhumanité de l'homme envers l'homme.

Leurs conclusions étaient très simples. L'équipement est la clé et l'entraînement est secondaire. En l'absence d'un bon équipement, les soldats les mieux entraînés du monde ne peuvent pas faire grand-chose. Je m'étonne que nous ayons maintenant inversé cette proposition. Nous avons les meilleurs pilotes d'hélicoptère au monde dans ma ville natale, mais ils n'ont pas beaucoup de travail à faire parce qu'ils accomplissent seulement environ 40 ou 50 p. 100 des missions qu'ils sont appelés à remplir. Je ne voudrais pas préciser le coût de cette situation.

Le navire de la Marine canadienne a à son bord l'officier qui commande la force permanente de l'OTAN dans l'Atlantique. Je suppose qu'il y a à bord un hélicoptère Sea King, parce qu'il a fallu attendre qu'il subisse une autre vérification avant de quitter Halifax. J'ignore combien d'heures de vol a cet appareil. Sommes-nous capables de le remplacer, ou bien devons-nous en emprunter un aux Français ou aux Allemands? Ou bien devons-nous demander au commandant de quitter le navire canadien pour embarquer plutôt à bord d'un navire qui est doté de ce type de matériel? L'équipement est essentiel, il n'y a pas à en sortir. Bien sûr, on suppose au départ que l'on ne met pas un appareil de ce genre entre les mains de gens qui ne sont pas bien entraînés.

Je ne vous demande pas de répondre. J'ai une autre question sur l'entraînement qui est tout aussi importante à mes yeux et que l'on pose depuis longtemps. Il est généralement entendu que le Canada donne à ses troupes un entraînement suffisant pour les rendre prêtes au combat. Je me suis souvent demandé comment nous nous y prenons dans le cas des réserves. Dans le cadre de la rotation des effectifs, vous devrez puiser dans les effectifs militaires de la réserve. Ces réservistes ont-ils un entraînement suffisant pour être prêts au combat?

Dans la même veine, prévoit-on une nouvelle période d'entraînement pour les réservistes qui font leur service, reviennent au Canada pour ensuite repartir trois ou six mois plus tard pour une nouvelle affectation? Ces réservistes retournent-ils à l'entraînement dans l'intervalle, pendant qu'ils sont à la maison?

Cam MacLean: Il convient probablement que je donne des précisions sur ce que j'ai dit au sujet de l'équipement, de l'entraînement et des effectifs. Je ne voudrais pas vous donner l'impression que l'équipement n'est pas essentiel. Il est important que les trois — l'équipement, l'entraînement et le personnel — soient bien imbriqués. On ne peut pas considérer séparément l'un ou l'autre de ces éléments. Pour avoir une force efficace, il faut les meilleurs effectifs, un bon équipement et l'entraînement voulu pour faire le travail.

Le sénateur Forrestall: Je dirais ce qu'il y a de mieux en fait d'équipement et si vous disiez cela, je serais entièrement d'accord avec vous. C'est très loin de l'impression que vous m'avez laissée.

Cam MacLean: C'est pour une très bonne raison que je n'ai pas utilisé cette expression. Il arrive parfois que ce qu'il y a de mieux en matière d'équipement n'est pas ce dont on a besoin pour

simply to say, if you have to choose one, you have to start with the right people. That is the starting point.

Turning to your point about the naval task group, we are certainly very pleased that a Canadian is in command of that NATO force at a time like this. It is very important. We are pleased with the capability that is embedded in that flagship. We think it is second to none in terms of the ability to handle that particular load. We have Sea King helicopters with that unit.

Senator Forrestall: Did you say that you have more than one?

RAdm. MacLean: There should be two. It is capable of carrying two helicopters. We expect them to do what they have to do. There is no question that those helicopters are old and need to be replaced. That has been evident for some time. But that is only one element, a very important element, of this very useful capability of *HMCS Huron*.

With respect to the reserves and the integration of reserves, it depends on which environment we are talking about and how those reserves are used. We have given the naval reserve, as you are aware, a very specific role in the context of inshore defence, harbour clearances, mine sweeping and coastal patrol work. They have been outfitted with some very fine vessels over the last couple of years. That is a growth industry for them as they learn how to do those particular tasks.

With respect to the army, it is more complicated because they are embedded into the regular force. When we have a mission, like the force in Bosnia, they are integrated at an early stage. They undertake the same training as their regular force counterparts. It takes three to four months before they are put in the field alongside the regular force personnel.

Senator Lynch-Staunton: Did you say that there should be two helicopters on the *Athabasca* or that there are two?

RAdm. MacLean: The ship itself is capable of carrying two. I simply do not know whether it is carrying one or two.

Senator Lynch-Staunton: My understanding is that there is only one. I do not know whether they need two.

RAdm. MacLean: You do not need two. We have had other ships participate in the standing naval force with only one. However, it is capable of carrying two.

Senator Lynch-Staunton: It can take two but there may be only one.

Senator Forrestall: Thank you admiral. It was my understanding there was only one.

RAdm. MacLean: You could very well be correct.

faire le travail. On ne peut pas séparer tous ces éléments aussi facilement. Cela revient tout simplement à dire que s'il faut choisir l'un des éléments, il faut commencer par avoir les personnes qui conviennent. C'est le point de départ.

Quant à ce que vous disiez au sujet de la force marine d'intervention, nous sommes certainement très contents qu'un Canadien commande cette force de l'OTAN au cours d'une période comme celle-ci. C'est très important. Nous sommes satisfaits de la capacité dont est doté ce navire amiral de la flotte. Nous croyons qu'aucun navire ne pourrait mieux que lui s'acquitter de cette tâche en particulier. Nous avons des hélicoptères Sea King embarqués à bord de cette unité.

Le sénateur Forrestall: Avez-vous dit que vous en avez plus d'un?

Cam MacLean: Il devrait y en avoir deux. Le navire est capable de transporter deux hélicoptères. Nous nous attendons à ce que ces appareils accomplissent la tâche. Il est indéniable que ces hélicoptères sont vieux et qu'ils doivent être remplacés. C'est évident depuis déjà un certain temps. Mais ce n'est qu'un élément, un élément très important, de la capacité très utile du *NCSM Huron*.

Pour ce qui est des réserves et de leur intégration, tout dépend de l'environnement dont on parle et de l'utilisation qu'on fait des réservistes. Nous avons confié à la réserve navale, comme vous le savez, un rôle spécifique dans le contexte de la défense côtière et des ports, du déminage et des patrouilles côtières. Nous l'avons dotée ces dernières années de très bons navires. Ils sont en pleine courbe d'apprentissage pour ce qui est d'accomplir ces tâches particulières.

Quant à l'armée, c'est plus compliqué parce que les réservistes sont intégrés à la force régulière. Quand nous avons une mission, par exemple la force déployée en Bosnie, les réservistes sont intégrés au tout début de l'entreprise. Ils subissent le même entraînement que leurs homologues des forces régulières. Il leur faut trois ou quatre mois avant d'être envoyés sur le terrain aux côtés des effectifs de la force régulière.

Le sénateur Lynch-Staunton: Avez-vous dit qu'il devrait y avoir deux hélicoptères à bord de l'*Athabasca* ou bien qu'il y en a effectivement deux?

Cam MacLean: Le navire lui-même est capable d'en embarquer deux. C'est simplement que j'ignore s'il en transporte un ou deux.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je crois savoir qu'il n'y en a qu'un. J'ignore s'il leur en faut deux.

Cam MacLean: Il n'est pas nécessaire d'en avoir deux. Nous avons eu d'autres navires qui ont participé à la force navale permanente avec seulement un appareil. Mais le navire est capable d'en transporter deux.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il peut en prendre deux mais il n'y en a peut-être qu'un seul.

Le sénateur Forrestall: Merci, amiral. C'est bien ce que j'avais compris, qu'il n'y en avait qu'un.

Cam MacLean: Vous avez peut-être bien raison.

Senator Forrestall: It is not terribly important. The Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre located at former CFB Cornwallis has grown. It has been there now for some time. I am not sure of the number of countries that have participated or the number of officers who have gone there to better understand, in an international setting, some of the rules and procedures involved in peacekeeping, but I know the numbers are high, very substantial. As often as I possibly can, whenever I can get home on a Thursday night, I go for dinner in the boardroom at Cornwallis. It is pleasant talking with those men and women.

Is there any indication that this institute is preparing people and making the job of peacekeeping easier? Is it making relations between nations involved in peacekeeping easier by keeping communications clear? Will it help to clarify the understanding of what each nation will do in a given situation or circumstance? Is there a visible, tangible relationship, or is it esoteric?

RAdm. MacLean: I cannot give you specific examples of graduates from that particular organization leading in the field today. However, I can tell you that I have visited it several times and I have been struck by the openness of the people, who are from all around the world, in their discussions with me as to how important and how vital this training has been to them in order to understand peace support operations. That includes people from the foreign affairs and military worlds. They seem to speak the same verse and song, as if it were planned, but I know it has not been because I have been there on several occasions. That is the only testimonial I can give of its effectiveness.

Mr. Meyer: I would comment on that. We talked about the changing nature of peacekeeping. There is a need for new training approaches, and the Pearson Peacekeeping Centre has pioneered, on an international level, courses that reflect new dimensions in human rights, co-operating with NGOs and relief agencies, civilian policing and gender sensitivity training. All of those elements have been incorporated in the curriculum at the Pearson Peacekeeping Centre. It has contributed to Canadian leadership in the training aspect as well.

The Chairman: We have asked Colonel Alex Morrisson to appear before the committee.

Senator Forrestall: We were told today that the relatively light 800 troops going over there will exit Canada through Montreal. Can you tell me on what? Have we rented something? Do we have a ship?

RAdm. MacLean: The equipment will exit via Montreal. It will be a commercial ship.

Senator Forrestall: Will it be a liner?

Le sénateur Forrestall: Ce n'est pas très important. Le centre Lester B. Pearson d'entraînement international et canadien des effectifs de maintien de la paix, situé à l'ancienne BFC Cornwallis, a pris de l'ampleur. Il est installé là depuis maintenant un certain temps. Je ne sais trop combien de pays ont participé ou combien d'officiers sont passés par là pour mieux comprendre, dans un cadre international, certaines règles et procédures applicables au maintien de la paix, mais je sais que les chiffres sont élevés, considérables. Le plus souvent possible, chaque fois que je peux retourner à la maison un jeudi soir, je vais dîner au mess à Cornwallis. C'est très agréable de discuter avec ces hommes et ces femmes.

Est-ce qu'il apparaît que cette institution prépare bien les gens et leur facilite la tâche dans les opérations de maintien de la paix? Est-ce qu'elle facilite les relations entre les pays qui s'occupent du maintien de la paix en facilitant les communications? Est-ce qu'elle aidera à préciser la compréhension de ce que chaque pays fera dans une situation donnée? Y a-t-il une relation visible, tangible, ou bien est-ce plutôt ésotérique?

Cam MacLean: Je ne peux pas vous donner d'exemples précis de diplômés de cette institution qui dirigent aujourd'hui des troupes sur le terrain. Je peux toutefois vous dire que j'y suis allé plusieurs fois et que j'ai été frappé par l'ouverture des gens, qui viennent de partout dans le monde, et qui m'ont dit très franchement à quel point cet entraînement a été important et même essentiel pour les amener à bien comprendre les opérations de soutien de la paix. Cela englobe d'ailleurs des gens des milieux militaire et diplomatique. Il semble tous parler à l'unisson, comme si c'était planifié, mais je sais que ce n'est pas le cas parce que j'y suis allé à plusieurs reprises. C'est le seul témoignage que je puisse vous donner de son efficacité.

M. Meyer: Je voudrais ajouter un mot là-dessus. Nous avons parlé de la nature changeante du maintien de la paix. Il est nécessaire d'appliquer de nouvelles méthodes d'entraînement et le centre Pearson de maintien de la paix a été le pionnier, au niveau international, en lançant des cours qui reflètent les nouvelles dimensions sur le plan des droits de la personne, de la collaboration avec les ONG et les organismes d'aide humanitaire, de la police civile et de la sensibilisation à l'égalité de l'homme et de la femme. Tous ces éléments ont été intégrés au programme dispensé au centre Pearson de maintien de la paix, ce qui a contribué à raffermir le leadership canadien dans le domaine de l'entraînement.

Le président: Nous avons demandé au colonel Alex Morrisson de comparaître devant le comité.

Le sénateur Forrestall: On nous a dit aujourd'hui que les 800 soldats relativement légèrement armés qui sont envoyés là-bas quitteront le Canada en partant de Montréal. Pouvez-vous me dire comment? Avons-nous loué un bâtiment? Possédons-nous un navire?

Cam MacLean: Le matériel partira de Montréal à bord d'un navire commercial.

Le sénateur Forrestall: S'agit-il d'un paquebot?

RAdm. MacLean: The personnel will travel by air but the equipment will go by sea. They will meet up in Greece and Macedonia.

Senator Forrestall: You will fly them over. That is what I would have thought, but I was left with the impression that they would go by boat.

Senator Whelan: Following up on Senator Forrestall's questions on equipment, is it possible for brand new equipment to breakdown?

RAdm. MacLean: Yes.

Senator Forrestall: Not as often as old stuff.

Senator Whelan: I am trying to get at the very fact that brand new equipment can fail. It can fail as badly as equipment that is 10 years old. Something manmade can fail. We should be concerned about that.

I am appalled when I watch NATO address the world to tell us what is happening — especially when a man by the name of Jamie Shea talks. He does not project well. I think he should be replaced. He almost acts like he is enjoying talking about this terrible thing that is taking place. He creates a bad image. How can we replace him? Should we go through our minister to replace him? He is Irish, as am I, but I am not after him for his culture. He just does not do a good job. That is important when we are telling the people in Canada what is happening. He is involved in the English speaking part of the presentation but he does not project well.

The Chairman: I do not know whether you want to undertake to answer that.

Mr. Meyer: I will note that comment. There is a Canadian named Peter Daniels who is also on staff in the information area. Occasionally, he also does press briefings. You might like him better.

Senator Whelan: I have nothing against him, but it is important that a proper picture is presented when we talk to the public and Mr. Shea does not present a proper picture.

You talked about the ground forces. Is it not true that in the military the air power is a way to overcome everything? That is to say, we save everything and then put ground forces in place afterwards; is that not so? Many of us feel that the ground forces should have been sent there before all the land mines and everything were established and all the ethnic cleansing had taken place. We have failed with the Air Force.

RAdm. MacLean: Again, it depends on what you want to do. If you want to use the military as a tool — as is the case in Kosovo — to disrupt and to degrade his overall military capability, you can do that with air power. On the other hand, if you want to occupy land and territory and carry the battle to a particular nation, then it is difficult to do that with air power alone. It depends on the situation and the goals.

Cam MacLean: Le personnel prendra l'avion, mais le matériel sera transporté par bateau. Ils se retrouveront en Grèce et en Macédoine.

Le sénateur Forrestall: Vous les enverrez par avion. C'est ce que j'aurais cru, mais on m'avait donné l'impression qu'ils partaient par bateau.

Le sénateur Whelan: Pour donner suite aux questions du sénateur Forrestall sur l'équipement, est-il possible que du matériel flambant neuf brise?

Cam MacLean: Oui.

Le sénateur Forrestall: Pas aussi souvent que du vieux matériel.

Le sénateur Whelan: Je veux en venir à ceci que même de l'équipement flambant neuf peut tomber en panne, aussi bien que du matériel vieux de dix ans. Tout ce qui est fait de mains d'homme peut tomber en panne. Nous devrions nous en inquiéter.

Je suis consterné quand je regarde les représentants de l'OTAN expliquer au monde ce qui se passe, surtout quand le porte-parole est un homme qui s'appelle Jamie Shea. Il ne fait pas bonne impression. Je pense qu'il faudrait le remplacer. On dirait presque qu'il s'amuse à décrire les choses épouvantables qui se passent. Il fait très mauvaise impression. Comment pouvons-nous le remplacer? Devrions-nous demander à notre ministre de le remplacer? Il est Irlandais, tout comme moi, mais je ne lui en veux pas pour sa culture. C'est simplement qu'il ne fait pas du bon travail. C'est important quand nous disons aux Canadiens ce qui se passe. Il participe aux présentations en anglais, mais il ne fait pas bonne impression.

Le président: J'ignore si vous voulez prendre sur vous de répondre à cela.

M. Meyer: Je prends bonne note de cette observation. Il y a un Canadien qui s'appelle Peter Daniels et qui est également membre du personnel dans le service d'information. À l'occasion, il donne aussi des conférences de presse. Peut-être que vous l'aimeriez mieux.

Le sénateur Whelan: Je n'ai rien contre lui, mais c'est important de projeter une bonne image quand on s'adresse au public et M. Shea ne projette pas l'image qu'il faudrait.

Vous avez parlé des forces terrestres. N'est-il pas vrai que pour les militaires, l'armée de l'air est une façon de surmonter tous les problèmes? C'est-à-dire que nous mettons tout de côté et ce n'est qu'ensuite que nous envoyons des forces terrestres; n'est-ce pas le cas? Beaucoup d'entre nous estimons qu'il aurait fallu envoyer des troupes terrestres avant que l'on puisse installer des mines et procéder à l'épuration ethnique. Nous avons échoué avec l'armée de l'air.

Cam MacLean: Encore une fois, tout dépend de ce que vous voulez faire. Si vous voulez utiliser les forces armées comme un outil, comme dans le cas du Kosovo, pour perturber et dégrader sa capacité militaire globale, vous pouvez le faire avec l'armée de l'air. Par contre, si vous voulez occuper le territoire et transporter le combat dans un pays en particulier, alors c'est difficile de le faire en utilisant seulement l'armée de l'air. Tout est fonction de la situation et des objectifs.

Senator Whelan: With all your modern surveillance equipment and the technology available to you today, we are told that you can see for miles whether there is cloud cover or not. Do you not think that we are not being told the whole story about what is happening in Kosovo?

RAdm. MacLean: I do not think information is perfect. Despite the advances in technology, you never know as completely as you would like to know what is happening anywhere. If you are asking whether or not Canada understands or knows as much as other nations, I think that we do. We have a good sense of what other nations know. The real issue is whether we know as much about what is happening in Kosovo. In that context, we do not have the people on the ground to give us that kind of information.

Senator Whelan: I have been briefed on this many times. The equipment was older then. Today, however, they say that they can identify the book that a person is reading in his or her backyard. The surveillance equipment is superior to what it was 10 years ago. I do not think we are being told the truth about what is really happening. They must be hiding information.

The Chairman: Time has run out because the staff needs an opportunity to prepare this room for the next committee. Senator Mahovlich is on the top of the list for the next meeting, although that may not work unless the same witnesses return.

I wish to thank the witnesses for being with us this afternoon.

The committee adjourned.

Le sénateur Whelan: Avec tout le matériel de surveillance et la technologie modernes dont vous disposez aujourd'hui, vous pouvez apparemment voir à des milles de distance, même quand c'est nuageux. Pensez-vous que l'on ne nous dit pas toute la vérité au sujet de ce qui se passe au Kosovo?

Cam MacLean: Je ne pense pas que l'information soit parfaite. En dépit des progrès technologiques, on ne peut jamais savoir aussi complètement qu'on le voudrait ce qui se passe quelque part. Si vous demandez si le Canada en sait autant que d'autres pays, je pense que oui. Nous avons une bonne idée de ce que savent les autres pays. La véritable question est de savoir si nous en savons autant que nous le voudrions sur ce qui se passe au Kosovo. Dans ce contexte, nous n'avons personne sur le terrain pour nous donner les renseignements voulus.

Le sénateur Whelan: J'ai reçu de nombreux briefings sur cette question. L'équipement était plus ancien à l'époque. Aujourd'hui, on dit que l'on peut lire le titre d'un livre qu'une personne est en train de lire dans son jardin. Le matériel de surveillance est supérieur à ce qu'il était il y a dix ans. Je ne pense pas qu'on nous dise toute la vérité au sujet de ce qui se passe vraiment. Ils doivent cacher de l'information.

Le président: Nous n'avons plus de temps, parce qu'il faut donner aux employés le temps de préparer la salle pour le comité suivant. Le sénateur Mahovlich est en tête de liste pour la prochaine réunion, mais cela ne s'appliquera peut-être pas, à moins que les mêmes témoins reviennent.

Je tiens à remercier les témoins d'être venus nous rencontrer cet après-midi.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Paul Meyer, Director General, International Security Bureau;

Mr. Charles Court, Deputy Director, IDR division, North American and Euro-Atlantic Security and Defence Relations, NATO NORAD Section;

Mr. Patrick Wittmann, Deputy Director, UN Security Council Affairs Section.

From the Department of National Defence:

Rear-Admiral Bruce MacLean, Director General, International Security Policy;

Lieutenant-Colonel Don Craig, Directorate of NATO Policy.

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

M. Paul Meyer, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale;

M. Charles Court, directeur adjoint, Direction des relations de sécurité et défense pour l'Amérique du Nord et de la région euro-atlantique, section OTAN/NORAD;

M. Patrick Wittmann, directeur adjoint, Section des affaires du Conseil de sécurité de l'ONU.

Du Ministère de la Défense nationale:

Le contre-amiral Bruce MacLean, directeur général, Politique de la sécurité internationale;

Le lieutenant-colonel Don Craig, Direction de la politique de l'OTAN.

CAI
YC 23
- F71

Government
Publication



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, May 11, 1999
Wednesday, May 12, 1999

Le mardi 11 mai 1999
Le mercredi 12 mai 1999

Issue No. 37

Fascicule n° 37

Fourth and fifth meetings on:
The ramifications to Canada:

Quatrième et cinquième réunions concernant:
Les ramifications pour le Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and
2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et
2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Losier-Cool
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
Corbin	(or Kinsella)
De Bané, P.C.	Robertson
Di Nino	Stollery
Grafstein	Whelan, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Losier-Cool
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
Corbin	(ou Kinsella)
De Bané, c.p.	Robertson
Di Nino	Stollery
Grafstein	Whelan, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	

** *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 11, 1999
(57)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:31 p.m., this day, in Room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, De Bané, P.C., Di Nino, Forrestall, Grafstein, Lynch-Staunton, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (10).

Other senators present: The Honourable Senators Mahovlich, Meighen and Milne (3).

In attendance: Peter Berg, Wolfgang Koerner and David S. Goetz from the Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

From Kansas State University:

Professor Dale Herspring, Head, Department of Political Science.

The committee resumed consideration of its order of reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of April 14, 1999, Issue No. 33.*)

Professor Herspring made a statement and answered questions. At 5:43 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 12, 1999
(58)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:53 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee presents: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Forrestall, Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (12).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 11 mai 1999
(57)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 15 h 31, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, De Bané, c.p., Di Nino, Forrestall, Grafstein, Lynch-Staunton, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Mahovlich, Meighen et Milne (3).

Également présents: Peter Berg, Wolfgang Koerner et David S. Goetz de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

De l'Université de Kansas State:

Dale Herspring, professeur, chef du département des sciences politiques.

Le comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi, à savoir les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir le compte rendu des délibérations du comité du 14 avril 1999, fascicule n° 33.*)

M. Herspring fait un exposé, puis répond aux questions.

À 17 h 43, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 12 mai 1999
(58)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 15 h 53, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Forrestall, Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (12).

Other senators present: The Honourable Senators Kenny, Mahovlich and Prud'homme, P.C. (3).

In attendance: Wolfgang Koerner, David S. Goetz and Jack Stilborn from the Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the University of Toronto:

Robert Bothwell, Professor of History, Trinity College

Michael Bliss, Professor of History, University of Toronto

The committee resumed consideration of its order of reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of April 14, 1999, Issue No. 33.*)

Professor Bothwell and Professor Bliss each made a statement and answered questions.

At 6:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Kenny, Mahovlich et Prud'homme, c.p. (3).

Également présents: Wolfgang Koerner, David S. Goetz et Jack Stilborn de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Université de Toronto:

Robert Bothwell, professeur d'histoire, Collège Trinity;

Michael Bliss, professeur d'histoire, Université de Toronto.

Le comité reprend les travaux prévus à son ordre du renvoi, à savoir les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir le compte rendu des délibérations du comité du 14 avril 1999, fascicule n° 33.*)

M. Bothwell et M. Bliss font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 18 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 11, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:31 p.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order.

With us this afternoon is Dr. Dale Herspring, who is a professor in the Department of Political Science at Kansas State University. Indeed, he is the head of that department. Dr. Herspring has spent over 20 years as a Foreign Service Officer with the United States Department of State. He has had extensive contacts with the Soviet Russian military, both as a diplomat and as a captain in the United States Navy.

As I look over the list of his publications, I see that there are, as of the moment, eight books. The one that attracted my attention particularly is "NATO at Fifty: Perspectives on the Future of the Atlantic Alliance."

Dr. Herspring, we await with pleasure your opening statement. Please proceed.

Professor Dale Herspring, Head, Department of Political Science, Kansas State University: Thank you, Mr. Chairman. The last time I was here in Canada was 1991; I had just returned from Moscow. I had been warned that it was cold here. After all, I had been to Moscow. However, I have never been so cold in my life.

First, I have spent most of my life dealing with the Russian military at all levels. I have tried to look at the world the way they look at it, not necessarily the way I look at it. First, a lot of their negativism and a lot of rhetoric that you have heard about NATO expansion is a result of their loss of power and face in the world. They have been humiliated and they are striking out.

Second, as far as their long-term reaction is concerned, much will depend on the struggle inside the Kremlin, how it turns out. If the radical right or left wins, NATO will become evil incarnate, and it will not matter much what we do. If the moderates emerge victorious, however — and the jury is still out on this — I believe that Russia itself may one day join NATO, or at least be willing to co-operate much more closely with it.

Third, we cannot determine the outcome of internal Russian politics. This is a problem that afflicts American policy-makers all the time, the American voters thinking that we can snap our fingers and make things work wherever we want. It is important to

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 11 mai 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 31 pour examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte.

Nous accueillons cet après-midi Dale Herspring, professeur au Département des sciences politiques de l'Université Kansas State. Il est en fait le directeur de ce département. M. Herspring a été pendant plus de 20 ans agent du Service extérieur au Département d'État des États-Unis. Il a eu de nombreux contacts avec les militaires de l'Union soviétique, aussi bien à titre de diplomate qu'à titre de capitaine de la marine des États-Unis.

En consultant la liste de ses publications, je vois qu'elle comporte pour l'instant huit ouvrages. Celui qui a attiré tout particulièrement mon attention porte le titre suivant: «NATO at Fifty: Perspectives on the Future of the Atlantic Alliance».

Monsieur Herspring, nous sommes prêts à écouter votre exposé. Vous avez la parole.

M. Dale Herspring, professeur, chef du Département des sciences politiques, Université Kansas State: Merci, monsieur le président. La dernière fois que je me suis trouvé au Canada, c'était en 1991; je revenais tout juste de Moscou. On m'avait averti que la température serait froide ici. Mais après tout, j'avais déjà vécu à Moscou. Pourtant, je n'ai jamais eu aussi froid de ma vie.

Tout d'abord, j'ai passé une grande partie de ma vie à traiter avec les militaires russes à tous les niveaux. Je me suis efforcé de regarder le monde comme ils le voient et non pas nécessairement comme je le vois. Pour commencer, une bonne partie de leur négativisme et de leurs grands discours vis-à-vis de l'expansion de l'OTAN est attribuable au fait qu'ils ont perdu la face et leur statut de puissance mondiale. Ils ont été humiliés et ils répliquent.

Ensuite, pour ce qui est de leur réaction à long terme, elle dépendra en grande partie de l'issue de la lutte de pouvoir au Kremlin. Si la droite ou la gauche radicale l'emporte, l'OTAN deviendra le mal incarné et nous ne pouvons guère y changer quoi que ce soit. Si ce sont les modérés qui l'emportent, toutefois — et rien n'est moins sûr — j'estime que la Russie elle-même pourrait un jour adhérer à l'OTAN, ou à tout le moins, accepter de collaborer de plus près avec l'organisme.

Troisièmement, nous ne pouvons déterminer l'issue des tractations politiques internes de la Russie. C'est une difficulté à laquelle se heurtent constamment les décideurs des États-Unis, leurs électeurs estimant qu'il nous suffit de claquer du doigt pour

keep in mind that the whole NATO world can have an important influence on events. For that reason, it is critical that we avoid isolating Moscow. Instead, we should do everything we can to co-operate with them, when it is appropriate, and let them know that we really do care about their views. I feel this way regarding both the military and political arenas.

Let me talk about the political situation. For those of us who live in North America, our differences are rather minuscule. It is hard for us to understand how far the Russians have fallen since the collapse of the Soviet Union. Not only is the country a fraction of its former size, but also its economic and political systems are in shambles. Male longevity is at an all-time low, alcoholism is rampant, the birth rate is dropping, medical care is a disaster, crime is out of control, the country's social fabric has come unravelling, and Russian's ethical and moral structure is a far cry from what it was 15 years ago.

The same thing can be said for the economy. It is a mess. Workers are not paid on time, half the factories are not working, the country's laws are still not business-friendly, agriculture is a mess, and bribery is a fact of life. Just ask anyone who has tried to do business in Russia in recent months. I am not an economist, however, the people with whom I have spoken are very pessimistic about the future of the country, in spite of its rich natural resources.

To make matters worse, the country's political system is also a disaster. Yeltsin could well become the first major leader in recent years to be "pickled" while still in office. His primary focus, at present, seems to be on firing anyone who appears to be trying to get the job done. There are daily speculations as to how long Mr. Primakov will last. Relations between Moscow and the provinces seem to be deteriorating to the point that some observers have begun to suggest that a breakup of the country is not out of the question; in this case, the Russian Far East being one of the prime candidates.

The political parties are still in their infancy. The legal system has yet to take hold. Corruption is a way of life. Politics is highly personalistic as opposed to being system-oriented. The President and the Duma are at constant war, and anti-Semitism lurks just below the surface. Furthermore, few Russian citizens see any relationship between the ballot box and their daily lives, something that is critical to the functioning of any democratic policy. The temptation to vote for a man on a white horse may become irresistible. A situation in which we are seen as overly hostile, from our standpoint, will only exacerbate the situation.

The military situation is equally bleak. Morale is at an all-time low, soldiers are literally starving for lack of food. Sexual and physical harassment are rampant. In contrast to the past, generals are politicized and become active in the political process in a way that was never known before. Draft evasion has reached an all-time high. Even among those who do show up, a large number

que tout se déroule comme nous le voulons. Il est important de ne pas oublier que l'ensemble de l'OTAN peut exercer une influence importante sur les événements. C'est pourquoi j'estime qu'il est essentiel d'éviter d'isoler Moscou. Au contraire, nous devrions faire tout ce que nous pouvons, au moment opportun, pour collaborer avec les autorités et leur laisser savoir que nous nous préoccupons véritablement de leurs opinions. J'estime que cela s'applique aux autorités militaires et civiles.

Je vais maintenant parler de la situation politique. Il est difficile pour qui vit en Amérique du Nord, nos différences étant assez négligeables, de bien saisir l'ampleur de la dégringolade des Russes depuis l'effondrement de l'Union soviétique. Le pays a non seulement une partie de la taille qu'il avait autrefois, mais son économie et son système politique sont dans un état lamentable. La longévité des hommes n'a jamais été aussi faible. L'alcoolisme sévit, le taux de natalité est à la baisse, le système de soins de santé est un véritable désastre, la criminalité échappe à tout contrôle, le tissu social du pays s'est détérioré et les structures éthiques et morales de la Russie sont loin d'être ce qu'elles étaient il y a 15 ans.

De même, l'économie du pays est un véritable gâchis. Les travailleurs ne sont pas payés à temps, la moitié des usines ne fonctionnent pas, les lois du pays ne facilitent toujours pas les affaires, la confusion règne dans le domaine agricole et la corruption est monnaie courante. Parlez-en à quiconque a tenté de faire des affaires en Russie au cours des derniers mois. Je ne suis pas économiste, mais tous ceux avec qui j'ai parlé sont très pessimistes quant à l'avenir du pays, malgré l'abondance des ressources naturelles.

Qui plus est, le système politique du pays est également un désastre. Eltsine pourrait bien devenir le premier grand leader à «tomber» en cours de mandat. Actuellement, il se préoccupe surtout de congédier quiconque semble avoir le courage d'agir. Chaque jour, la rumeur veut que M. Primakov soit la prochaine victime. Les relations entre Moscou et les provinces semblent également se détériorer, à tel point que certains observateurs ont commencé à laisser entendre qu'un autre fractionnement du pays n'est pas à exclure, la Russie orientale étant probablement la zone visée.

Les parties politiques sont tout jeunes encore. Le système juridique n'est pas encore véritablement établi. La corruption semble être un mode de vie. La politique semble être axée fortement sur la personnalité des intervenants. Le président et la Duma sont en guerre et l'antisémitisme est latent. De plus, peu de citoyens russes perçoivent un quelconque rapport entre l'urne électorale et la vie quotidienne, un élément essentiel au bon fonctionnement de toute entité démocratique. La tentation de voter pour un sauveur pourrait devenir irrésistible. Le fait pour nous d'être perçus comme trop hostiles ne ferait qu'exacerber la situation.

La situation chez les militaires russes est aussi peu reluisante. Le moral n'a jamais été aussi bas, les soldats sont littéralement affamés parce qu'ils manquent de nourriture, et le harcèlement sexuel et physique est répandu. Contrairement à ce qui se passait autrefois, les généraux sont politisés et très actifs dans le processus politique. Il n'y a jamais eu autant de réfractaires.

are rejected for physical and mental reasons, not to mention the increasing number who have criminal records. Suicides are increasing, ironically, especially on the part of officers, who know that the only way their families can be guaranteed payment every month is if they are no longer around because death benefits are one of the few things that are paid on time every month. Junior officers, those most critical to the future of any military, are leaving in droves.

In addition to personnel problems, the Russian military is falling further and further behind the west when it comes to weapons and equipment, primarily because the financial situation is getting worse year by year. In 1997, for example, the military received only 56 per cent of what it was actually budgeted. As a result, the military has been able to purchase very little in the way of weapons and equipment. By 1998, only 30 per cent of all weapons in the Russian inventory were modern, while in NATO countries the number stood at between 60 per cent and 80 per cent. If current trends continue, by the year 2005, only 5 per cent to 7 per cent of all Russian weaponry will be new and Russia's military will hold Third World status.

The Russian armed forces have not conducted a single division-level ground forces exercise since 1992. Similarly, Russian pilots are lucky if they get 25 flying hours a year, in contrast to the NATO norm of 150 to 200, which helps explain why Russian pilots are setting new records for crashing airplanes.

As a consequence, the Russian military is not in any position to fight a conventional war. Moscow has been threatening to send six naval combatants to the Adriatic. Obviously, one cannot dismiss that there are diplomatic reasons for not doing that. However, the fact is that I have been on most of these ships and they are so far behind. Technically, if they were to go to the Adriatic and experience equipment failures, those kinds of problems could embarrass Yeltsin, the military, and the country. Furthermore, if the military were called upon to defend the country, it could be a disaster. It is in no shape to handle even a break-away province like Chechnya, let alone a country like China.

What does this have to do with NATO? Simple. Like it or not, Russia is in chaos. If it did establish order, it could do very little to project power. For a proud people like the Russians, this is a tremendous blow. They went from being one of the world's two great powers to becoming relatively unimportant, almost a Third World country. To make matters worse, from their perspective, NATO — their long-term enemy — is expanding its previous sphere of influence. The Russians are weak and they know it. They deeply resent the situation they find themselves in.

In this regard, it is important to keep in mind that it took Britain almost 30 years to move from being a major power to the second echelon. The same could be said for France. Neither of them fell

Même chez ceux qui acceptent de s'enrôler, un grand nombre de candidats sont rejetés pour des raisons physiques et mentales, sans parler du nombre croissant de ceux qui ont un dossier criminel. Le nombre de suicides est en hausse, particulièrement chez les officiers, qui savent que la mort est la seule façon de s'assurer que leur famille sera payée à temps. Les jeunes officiers, les plus essentiels à l'avenir militaire de la Russie, quittent en masse.

En plus des problèmes personnels, les militaires russes perdent de plus en plus de terrain par rapport à l'Occident au chapitre des armes et de l'équipement, surtout parce que la situation financière se détériore sans arrêt. En 1997, par exemple, les militaires n'ont reçu que 56 p. 100 de leurs crédits budgétaires. Les coupures budgétaires ont fait en sorte que l'armée a pu acquérir très peu d'armes ou d'équipements nouveaux. En 1998, 30 p. 100 seulement de toutes les armes russes pouvaient être considérées comme modernes, tandis que pour les pays de l'OTAN, cette proportion s'établissait entre 60 et 80 p. 100. Si la tendance actuelle se poursuit, seulement 5 à 7 p. 100 de l'armement russe sera neuf en 2005, et l'armée russe sera reléguée au rang d'armée du tiers monde.

Les forces armées russes n'ont pas tenu un seul exercice de niveau divisionnaire pour les forces terrestres depuis 1992. De même, les pilotes russes s'estiment chanceux s'ils accumulent 25 heures de vol par année, alors que la norme pour les pays de l'OTAN se situe entre 150 et 200 heures par année, ce qui nous permet de comprendre pourquoi les pilotes russes établissent de nouveaux records en ce qui a trait au nombre d'appareils qui s'écrasent au sol.

En conséquence, les militaires russes ne sont pas en mesure de mener une guerre conventionnelle. Moscou a menacé d'envoyer six navires de combat dans l'Adriatique. On ne peut évidemment pas écarter le fait qu'il y a des raisons diplomatiques de s'en abstenir. Il n'en reste pas moins que je suis monté sur la plupart de ces navires et qu'ils sont particulièrement dépassés. D'un point de vue technique, s'ils se rendaient dans l'Adriatique et s'il y avait des pannes d'équipement, cela pourrait embarrasser Eltsine, les militaires et le pays tout entier. De plus, si les militaires étaient appelés à défendre le pays, ce pourrait être désastreux. Ils ne sont même pas capables de faire face à une province sécessionniste comme la Tchétchénie, sans parler d'un pays comme la Chine.

Quel rapport tout cela a-t-il avec l'OTAN? C'est fort simple: que nous le voulions ou non, c'est le chaos en Russie, et même si le pays parvenait à établir un semblant d'ordre, il pourrait difficilement projeter une image de puissance. Pour un peuple fier comme les Russes, l'humiliation est cruelle. Ce peuple, qui était une des deux grandes puissances du monde, est devenu un pays relativement peu important, presque un pays du tiers monde. Pour compliquer les choses, l'OTAN — un ennemi de longue date — prend de l'expansion au sein de l'ancienne sphère d'influence du pays. Les Russes sont faibles et ils le savent. Ils se sentent profondément humiliés par la situation dans laquelle ils se trouvent.

À cet égard, il importe de garder à l'esprit qu'il a fallu près de 30 ans à la Grande-Bretagne, une grande puissance mondiale, pour devenir un pays de second rang. On pourrait dire la même

as far as the Russians have. Both have militaries that are small but highly professional and competent. Both countries are taken seriously when it comes to dealing with the world's problems.

For the Russians, however, the change in status occurred almost overnight. They talk openly about the horrible situation the country and its military finds themselves in at present. This is why I do not take arguments that try to explain Russian concerns with the situation in Serbia by pointing out that there are cultural and historical ties between the two. I do not take those seriously. There is no doubt they exist and they play a role in the mind of some Russians.

My point is that the Russians are wearing their feelings on their sleeves. They do not like what has happened to them, and every time they look at NATO's expanding membership, they are reminded just how impotent they are.

What about a military threat? Do the Russians seriously believe that the new NATO represents a serious military threat to them? The famous Irish churchman and philosopher Bishop Berkeley — for whom city of Berkeley was named, but mispronounced — once made the statement "to perceive is to be perceived." One's perception of reality is often more important in determining the action than is the real situation. It does not matter if it is raining outside if I think it is sunny. For me, it is sunny whatever the weather outside may be — unless of course I am in Ottawa in the middle of December.

When it comes to a situation in which we have a senior leadership that was suckled on the NATO war machine, it is not surprising that they continue to see NATO through their old glasses — even if the organization has changed significantly. After all, in their eyes, it remains a military organization and is engaged in a war against Serbia. Why would it continue to exist if it were not directed against Russia? Military reform, in terms of the people in charge, still has a long way to go in Russia. For many Russians, the situation is simple: The west has taken advantage of Russia's weakness to expand and thereby to contain and threaten Russia. The west, and particularly the U.S., is trying to be the world's policeman and is using NATO to keep everyone else in line.

It is important to note that Russians differentiate between countries such as the Baltics, Ukraine and those in Eastern Europe when it comes to NATO membership. If it chose to include the Baltics states, NATO would have a military presence inside what, according to the Russians, was once part of their imperial realm. East European states like Hungary, Poland and the Czech Republic never fit into that role. Furthermore, the issue of Baltic or Ukrainian membership also brings Russian humiliation to the fore. Not only has the Kremlin lost control over these three republics, but if they join NATO, they would then become members of the former imperialist alliance. How could the embarrassment be any greater?

This brings me to another point, which, in my opinion, a lot of policy-makers have overlooked. I will go into detail on this, if there is interest. Because of the catastrophic situation the Russian

chose de la France. Et pourtant, ni l'un ni l'autre de ces pays n'est tombé aussi bas que la Russie. Tous deux ont de petites armées très professionnelles et très compétentes. Quand vient le temps de traiter des problèmes du monde, on prend ces pays au sérieux.

Pour les Russes cependant, la situation s'est transformée presque du jour au lendemain. Ils parlent ouvertement de l'horrible situation du pays et des militaires. C'est pourquoi je ne prends pas au sérieux ceux qui tentent d'expliquer les réserves de la Russie face à la situation en Serbie par un rappel de liens historiques ou culturels. Il ne fait aucun doute que de tels liens existent, et qu'ils jouent un rôle important dans l'esprit de certains Russes.

J'estime que la susceptibilité des Russes est exacerbée. Ils n'aiment pas ce qui leur est arrivé et chaque fois qu'on leur parle de l'élargissement des cadres de l'OTAN, cela leur rappelle leur véritable impuissance.

Que faut-il penser d'une menace militaire? Les Russes croient-ils vraiment que l'OTAN représente une menace militaire pour eux? L'homme d'église et philosophe irlandais bien connu, l'évêque Berkeley — c'est de lui que tient son nom la ville de Berkeley, mal prononcée cependant — a dit un jour que «percevoir, c'est d'être perçu». La perception de la réalité est souvent plus importante dans la détermination de l'action que ne l'est la situation réelle. Peu importe qu'il pleuve, si l'autre partie est convaincue que le soleil brille. Pour moi, le soleil brille quel que soit le temps qu'il fait dehors — sauf bien entendu, si je suis à Ottawa à la mi-décembre.

Il n'est guère surprenant qu'un important leader qui se nourrit de la machine de guerre de l'OTAN continue de percevoir l'OTAN comme un ennemi, même si l'organisation a beaucoup changé. Après tout, l'OTAN demeure pour la Russie une organisation militaire en guerre contre la Serbie. Pourquoi continuerait-elle d'exister si ce n'est pour affronter la Russie? Il reste beaucoup à faire pour la réforme militaire en Russie. Aux yeux de certains Russes, la situation est simple: l'Ouest profite de la faiblesse de la Russie pour prendre de l'expansion et ainsi contenir ou menacer la Russie. L'Ouest, et plus particulièrement les États-Unis, cherchent à s'arroger le rôle de policier du monde et de sert de l'OTAN comme moyen de discipliner tous les autres pays.

Il importe aussi de noter que dans l'évaluation d'un élargissement des cadres de l'OTAN, les Russes font la distinction entre des pays comme les pays baltes, l'Ukraine et les pays d'Europe de l'Est. Si l'OTAN décidait d'inclure les pays baltes, elle aurait une présence militaire à l'intérieur de ce qui était autrefois soumis à l'impérialisme russe. Les États d'Europe de l'Est comme la Hongrie, la Pologne et la République tchèque n'ont jamais cadré dans ce rôle. De plus, la question de l'adhésion des pays baltes ou de l'Ukraine fait aussi ressortir l'humiliation russe. Non seulement le Kremlin a-t-il perdu le contrôle de ces trois républiques, mais si ces pays se joignent à l'OTAN, ils deviendraient alors des membres de l'ancienne alliance impérialiste. Comment l'embarras pourrait-il être plus grand?

Cela m'amène à un autre point que bon nombre de technocrates semblent avoir ignoré. J'exposerai cette question en détail, car elle est intéressante. À cause de l'état catastrophique dans lequel se

army finds itself in. Moscow feels that it has no military alternative but to place increased reliance on nuclear weapons. Indeed, one reads articles on an almost daily basis about the Kremlin's efforts to modernize its nuclear forces. Unfortunately, there are very serious problems with these forces, which, if not taken care of, could wreck havoc both in Russia and around the world. The point is that these are the only usable weapons that the Kremlin has available at present. Here we go back to the question of perception. Permit me to posit the following: The greater the degree to which Russian decision-makers believe that NATO represents a real military threat, the greater the chances the Kremlin could decide to utilize these weapons in a crisis.

Please understand, I am not — and I repeat, “not” — suggesting that Moscow is about to engage in a nuclear war because of NATO expansion. I have more faith in the Russian leadership than that. What concerns me, however, is their possible behaviour in a crisis. Those of us who have been in governmental positions know that, in a crisis, perceptions become very important, especially if the information with which one is operating is incomplete and ambiguous. If Moscow believes NATO to be a serious threat, and if NATO went on an alert in a crisis, the Kremlin might feel it had no alternative but to use its nukes in a pre-emptory fashion. It is therefore in our own interest to improve our relations with the Russians to the maximum degree possible, if only to avoid a crisis situation in the future.

Let us admit, for the sake of argument, that Russian attitudes regarding NATO are a problem. What can we do to convince them otherwise? To begin with, it is important to keep in mind that there are some who will never be convinced of our peaceful intentions, regardless of what NATO does. For them, it will always be an aggressive organization.

It is also important to note that there are Russian politicians and generals who will cynically use the NATO threat for their own narrow purposes. If being anti-NATO will help them win votes, then I have no doubt they will play that card. Politicians like Vladimir Zhirinovskiy or Gennadii Zyganov are notorious for such actions.

Recognizing the problems noted above, there are still some things I believe we can and should do. First and foremost, it is critical that we not isolate the Russians. On this issue, NATO has been doing a good job in its efforts to keep the Russians involved in our joint search for a way out of the Kosovo impasse. Not only could they turn out to be useful as mediators, but also it demonstrates to them in a real way that, in spite of our differences over Kosovo, we value their views and diplomatic assistance.

There is an expression which all of us have heard that we must keep reminding ourselves of: “Don’t kick a man when he is down.” We all know that Russia is close to being a basket case. Indeed, the Russians know that much better than we do. Statements by western governments or politicians about how bad the situation is in Russia do us little good. It is also critical that we ignore the silly statements that some Russian leaders seem to

trouve l’armée russe. Moscou estime n’avoir aucune autre solution militaire que de se fier davantage à son armement nucléaire. De fait, il se publie presque tous les jours des articles sur les efforts du Kremlin pour moderniser ses forces nucléaires. Malheureusement, ces forces sont affligées de très graves problèmes qui, faute d’intervention, pourraient faire des ravages en Russie et partout au monde. Il y a aussi autre chose. Ce sont les seules armes utilisables du Kremlin à l’heure actuelle. Et nous en revenons à la question de perception. Permettez-moi d’avancer ce qui suit: plus les décideurs russes sont convaincus que l’OTAN représente une véritable menace militaire, plus grandes sont les chances que le Kremlin décide d’utiliser ses armes nucléaires en cas de crise.

Comprenez-moi bien. Je ne dis pas que Moscou est à la veille de déclencher une guerre nucléaire à cause de l’expansion de l’OTAN. Loin de moi cette intention. Je fais bien plus confiance que cela au leadership des Russes. Toutefois, je me préoccupe de leur comportement possible en cas de crise. Ceux d’entre nous qui ont occupé des postes au sein du gouvernement savent qu’en temps de crise les personnes prennent beaucoup d’importance, particulièrement si l’information qui permet d’agir est incomplète et ambiguë. Si Moscou estime que l’OTAN constitue une menace sérieuse, et si l’OTAN se mettait en état d’alerte en cas de crise, le Kremlin pourrait estimer qu’il n’a pas d’autre solution que d’utiliser ses armes nucléaires à titre préventif. Par conséquent, nous avons tout intérêt à améliorer nos relations avec la Russie dans toute la mesure du possible, ne serait-ce que pour éviter une situation de crise dans le futur.

Supposons, pour les besoins de la cause, que les attitudes de la Russie vis-à-vis de l’OTAN posent problème. Que pouvons-nous faire pour les convaincre du contraire? Pour commencer, il importe de se rappeler que certaines personnes ne pourront jamais être convaincues de nos intentions pacifiques, peu importe ce que l’OTAN fasse. Pour ces personnes, il s’agira toujours d’une organisation belliqueuse.

Il importe aussi de noter que certains politiciens et généraux russes se serviront cyniquement de la menace de l’OTAN à leurs propres fins. Si le fait de s’opposer à l’OTAN leur permet d’obtenir des votes, il ne fait aucun doute qu’ils joueront cette carte. Des politiciens comme Vladimir Zhirinovskiy ou Gennadii Zyganov sont reconnus pour de tels agissements.

Compte tenu de ces problèmes, j’estime que certaines choses peuvent et devraient être faites. Premièrement, il est essentiel de ne pas isoler les Russes. À ce chapitre, je crois que l’OTAN a fait du bon travail en vue de maintenir la participation des Russes aux efforts conjoints pour trouver une solution au problème du Kosovo. Non seulement les Russes pourraient-ils être utiles comme médiateurs, mais cela montre bien que malgré nos divergences d’opinion concernant le Kosovo, nous apprécions leurs points de vue et leur aide diplomatique.

Nous savons tous qu’il ne faut pas s’acharner sur un homme qui est par terre. Ne l’oublions surtout pas. Nous savons aussi que la Russie est presque par terre. De fait, les Russes le savent bien mieux que nous. Les déclarations des gouvernements ou des politiciens de l’Ouest au sujet de la mauvaise situation de la Russie ne nous sont guère utiles. Il est essentiel d’ignorer les déclarations idiotes que semblent affectionner certains leaders

thrive on — ones that we all know are absurd, like “NATO is about to attack Russia,” or “NATO is doing everything possible to keep Russia down.” Part of this is nothing more than the inferiority complex they now face. Like most of us, Russians find it hard to accept the fact that they are their own worst enemy. NATO is not the danger. The real danger is the political and economic stability that the Russians themselves have created. This is why they find themselves in their current situation.

In addition to diplomatic and political sectors, there are also some important steps we need to take in the military sphere. At present, I suspect that these are moot points, but it is fair to say that Kosovo is not forever. When it is resolved, Russia will look to the west for closer ties. Russia received the IMF loan, and when we get beyond Kosovo, I suspect our relations will take a more positive direction in the military sphere as well.

What do I have in mind? First, I would suggest that we continue and expand our military-to-military-contacts. I have been involved in all of the U.S.-Russian ship visits. I have no doubt they played a positive roll, not in convincing the Russians that we are better — although one went through the land of golden door knobs and discovered that they were always impressed by the land of milk and honey — but in having sailors talk to each other. As Churchill used to put it, “It is always better to jaw, jaw, jaw than fight, fight, fight.”

I also taught Russians at the National War College when I was a professor there. They went through quite a transformation over a 10-month period. They learned to understand us and our crazy ways a lot better. This was an important accomplishment.

Second, I would strongly suggest that Canada in particular take a good look at co-operative peacekeeping activities. I was part of the U.S.-Russian exercise “Peacekeeper 95” at Fort Riley, Kansas. During that time, I learned that, first, the Canadians Forces, who are referees, are experts at this sort of thing. It was clear that they knew what they were doing. Second, it was also clear that the Russians knew more about the process at that time than we did. This experience was of direct benefit to some of our forces when they were sent to Bosnia. As far as I could see, it was a win-win proposition.

My son-in-law, who is a U.S. army captain and a former Canadian from Kamloops, B.C., just returned from six months in Bosnia. He worked closely with the Russians and found them to be professionals. I have found the same thing in dealing with Russian naval officers. Based on his and other comments I have heard, I see no reason why our co-operation in that area cannot be expanded when political conditions permit.

russes — des déclarations aussi absurdes que «l’OTAN est à la veille d’attaquer la Russie» ou «l’OTAN fait tout en son pouvoir pour maintenir la Russie en état d’infériorité». Tout cela n’est qu’une manifestation du complexe d’infériorité qu’éprouvent actuellement ces personnes. Comme la plupart d’entre nous, les Russes sont devenus leurs propres ennemis. L’OTAN ne représente plus le danger. Le danger réel est plutôt l’instabilité politique et économique créée par les Russes eux-mêmes. C’est pourquoi ils se retrouvent aujourd’hui dans une situation aussi difficile.

En plus d’intervenir aux plans diplomatique et politique, il nous faut prendre quelques mesures importantes au plan militaire. Actuellement, je soupçonne que cela est controversé, mais il est juste de prétendre que la situation au Kosovo ne durera pas éternellement. Dès qu’une solution aura été trouvée, la Russie cherchera à rétablir des liens plus étroits avec l’Ouest. La Russie a obtenu un prêt du FMI et lorsque la crise du Kosovo aura été réglée, je crois sincèrement que nos relations prendront une tournure beaucoup plus positive dans ce domaine également.

Vous vous demandez sans doute où je veux en venir? Premièrement, je suis d’avis que nos armées devraient rester en contact. J’ai personnellement participé à chacune des visites de navires américains et russes et il ne fait aucun doute que ces visites ont eu un effet positif, non pas pour convaincre les Russes que nous sommes meilleurs — bien qu’ils aient toujours été impressionnés par notre pays d’abondance — mais plutôt pour permettre aux marins de se parler. Comme le disait Churchill, «Il est toujours préférable de parler sans arrêt que de se quereller sans arrêt».

Quand j’étais professeur au National War College, j’ai eu des étudiants russes. Au cours d’une période de dix mois, ces étudiants ont vécu toute une transformation. Ils ont appris à nous comprendre et à mieux connaître nos drôles de manières. En soi, cela est une réussite importante.

Deuxièmement, je suggère vivement que le Canada envisage très sérieusement des activités de coopération pour le maintien de la paix. J’ai participé à l’exercice États-Unis-Russie «Peacekeeper 95», à Fort Riley, au Kansas. Cette expérience m’a appris deux choses. Premièrement, les Canadiens, qui agissaient comme arbitres, sont des spécialistes de ce genre d’activités. Manifestement, ils connaissaient très bien leur travail. Deuxièmement, il était aussi manifeste, à cette époque, que les Russes connaissaient le processus beaucoup mieux que nous. L’expérience a été un enseignement profitable pour nos troupes lorsqu’elles ont été envoyées en Bosnie. Selon moi, les deux parties y ont trouvé leur compte.

J’aimerais aussi vous faire remarquer que mon gendre, qui est capitaine dans l’armée des États-Unis et qui est un Canadien originaire de Kamloops, en Colombie-Britannique, est rentré d’un séjour de six mois en Bosnie. Il a travaillé en étroite collaboration avec les Russes et a constaté que ce sont des professionnels. J’ai constaté la même chose dans mes rapports avec les officiers de la marine russe. À la lumière de ses observations et de celles d’autres personnes, je ne vois pas pourquoi notre collaboration dans ce domaine ne pourrait pas être élargie, dans la mesure où le climat politique le permet.

I would also argue that the closer we tie the Russians in a co-operative relationship, especially in the military sphere, the more impact we will have on moderating extremist tendencies within the Russian Government. I do not underestimate the problems involved. Russians can be very difficult to work with. I can attest to that. Much will depend on the degree to which our political interests coincide.

Having said that, what about setting up joint peacekeeping academies or training facilities under the NATO umbrella? Canada again is leader in this area, and I would expect it to play a major role. Just as we set up joint U.S.-Canadian units during World War II, I see no reason for not expanding the kind of co-operative relationship we have already achieved in Bosnia between our countries and the Russians.

The real question that faces us is simple: Do we have the patience and the will to go down this road? Frustration will be our constant companion. We will have to spend the necessary funds, which are always scarce in every NATO government. We may not see real progress for several years. What we are talking about is building the foundation, not the house; the house will come later. In the meantime, such actions would give NATO a new sense of purpose and meaning, and help relieve some of the fear and hostility that the Russians hold vis-à-vis the Atlantic Alliance.

Third, it is time for western militaries to step up to the plate by providing the kind of humanitarian assistance that the Russian military so desperately needs. I recognize the problems involved; however, I seriously believe there is something worth doing in this area. After all, the Russian military has always been more willing to interact with other militaries than with civilians of any kind, including its own. What about sending them MREs — meals ready to eat — with appropriate safeguards? They do fill you up. The U.S. has hundreds of retired military officers who have spent considerable time on the ground in Russia and know the game of corruption and graft *à la* Russki as well as they do. Russians still remember the aid we provided during the last war. I cannot tell you the number of times I have encountered older Russians who have talked to me about the wonderful thing called “spam” or about the “Villies” they had seen. They remember.

What I am suggesting is that an open hand is always better than a mailed fist. Even if they turn us down in those areas, we will show that we tried.

Permit me to close with a personal note. My daughter is also a U.S. army officer. In two weeks, I will attend my son's graduation from a U.S. naval academy in Annapolis. Like every father, I am concerned about the world they will inherit. While I cannot predict the future, I would like to see one in which the confrontations of the past are replaced by a co-operative relationship, in which Russian, Canadian, American and other soldiers become a part of the solution rather than a part of the problem.

Je suis également d'avis que plus nos liens seront importants dans ce rapport de coopération avec les Russes, particulièrement pour ce qui est de l'aspect militaire, plus il nous sera facile d'exercer une influence modératrice sur les tendances extrémistes au sein du gouvernement russe. Je ne sous-estime aucunement les problèmes en cause. Il peut être très difficile de travailler avec les Russes. Je peux en témoigner. Tout dépendra dans quelle mesure nos intérêts politiques coïncideront.

Cela étant dit, pourquoi ne pas créer des écoles conjointes de maintien de la paix ou des installations de formation où l'OTAN serait l'organisation cadre? Le Canada est assurément un leader dans ce domaine, et je m'attendrais à ce qu'il joue un rôle majeur. Nous avons constitué des unités États-Unis-Canada au cours de la Deuxième Guerre mondiale et je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions étendre à nos pays et à la Russie le type de relations de coopération déjà établies en Bosnie.

La véritable question à laquelle nous sommes confrontés est la suivante: Avons-nous la patience et la volonté d'aller dans ce sens? La frustration sera constante et nous devons engager les fonds nécessaires, qui sont toujours limités dans tous les pays de l'OTAN. Il pourrait s'écouler plusieurs années avant que nous n'assistions à des progrès réels. Il est ici question d'établir les fondations et non de bâtir la maison. Cela viendra plus tard. Entre-temps, de telles actions donneraient un nouveau souffle à l'OTAN et contribueraient à réduire un peu la crainte et l'hostilité qu'entretiennent les Russes vis-à-vis de l'Alliance atlantique.

Troisièmement, je crois qu'il est temps que les armées des pays de l'Ouest en fassent un peu plus et offrent au ministère russe l'aide humanitaire dont ils ont tant besoin. Je suis bien conscient des problèmes que cela comporte, mais je crois très sérieusement que nous pouvons faire quelque chose dans ce domaine. Après tout, les militaires russes ont toujours été beaucoup plus disposés à interagir avec d'autres militaires qu'avec des civils, y compris leurs propres civils. Pourquoi ne leur enverrions-nous pas des repas-minute en sachet, pourvu qu'il existe des garanties appropriées? Les États-Unis comptent des centaines d'officiers à la retraite qui ont passé beaucoup de temps en Russie et qui connaissent aussi bien que les Russes les dessous de la corruption. Les Russes se souviennent encore aujourd'hui de l'aide que nous leur avons fournie au cours de la dernière guerre. Je ne saurais vous dire combien de fois j'ai entendu des références aux «Villies» ou aux «spam» lors de rencontres avec des Russes plus âgés. Ils s'en souviennent.

Je soutiens qu'il est préférable de tendre la main que de montrer le poing. Même s'ils refusent notre aide, nous aurons au moins fait des efforts.

Permettez-moi de conclure sur une note personnelle. Ma fille est également officier dans l'armée américaine. Dans deux semaines, mon fils recevra son diplôme de la U.S. Naval Academy, à Annapolis, et j'assisterai à la cérémonie. Comme tout père, je me préoccupe du monde que nous lui laisserons en héritage. Bien que je ne puisse prédire l'avenir, j'aimerais que les confrontations du passé soient remplacées par un esprit de coopération où les soldats russes, canadiens, américains et d'ailleurs fassent partie de la solution, plutôt que du problème.

The Chairman: I want to refer to the title of the book I mentioned earlier. "NATO at Fifty: Perspectives on the Future of the Atlantic Alliance."

As I see the situation, the Cold War went a long way toward setting aside the isolationism that the United States of America displayed during the earlier part of World War I and World War II. The Cold War confronted the United States with the communist enemy, and to fight the communist enemy was a popular thing in the United States, and in Canada, too. The Cold War is over.

In that situation, is there a future for NATO? It would appear that what NATO has done under its new strategic concept is to bring forward the idea of peacekeeping. What we are seeing in Yugoslavia, Kosovo, as in other earlier instances, is an attempt to put content into that term "peacekeeping."

What happens if the Yugoslavia-Kosovo example — which is attracting great attention in North America — goes bad? We have had some instances to suggest that all is not going well. If it goes bad, is there a possibility that public opinion — and I include Canada, but I am particularly interested in your views of the United States — in North America will say, "Peacekeeping by NATO just does not work. We have examples to show that peacekeeping in general does not work very well, even by the United Nations. Think of Somalia. Think of our hesitation to enter into some terrible situations in Africa. So let us forget peacekeeping and NATO."

Mr. Herspring: In the United States, we have had an interesting phenomenon. When I was working in the State Department under Jimmy Carter, we set up the Office of Human Rights. A lot of us, myself, Henry Kissinger, argued that this was not what diplomacy was all about. We are on the ash heap of history. In the old days, when I grew up, we crawled under our desks in the sixth grade to shield ourselves from a nuclear attack. We grew up on anti-Communism. It was the right wing in the U.S. that pushed anti-Communism, or at least right of centre.

As that has gone away, there has been a rise in the area of human rights. The great irony now is that the missionary complex of the United States is now focused on human rights. It is the left that is pushing human rights, not the right. The right has been backing off. I could point to people in Kansas who are isolationist. People comment that the liberals always want a small military but use it everywhere, and the conservatives always want a great big military and never use it.

The thing that is pushing us now is the issue of human rights. We do not know what human rights are; we do not know what peacekeeping is; we do not know what peacemaking is. Peacekeeping is hard enough. Peacemaking is more difficult. That is what we are trying to do in Kosovo.

Le président: Je vais me référer au titre de l'ouvrage que j'ai évoqué tout à l'heure: «NATO at Fifty: Perspectives on the Future of the Atlantic Alliance».

Comme je vois les choses, la guerre froide a largement contribué à écarter l'isolationnisme dont ont fait preuve les États-Unis d'Amérique au début de la Première et de la Deuxième Guerres mondiales. La guerre froide a mis aux prises les États-Unis avec l'ennemi communiste et l'opinion publique s'est montrée prête à lutter contre les communistes aux États-Unis comme au Canada. La guerre froide est terminée.

La situation étant ce qu'elle est, est-ce que l'OTAN a un avenir? Il semble que l'OTAN se soit dotée d'une nouvelle stratégie qui consiste à avancer l'idée du maintien de la paix. Ce que l'on voit en Yougoslavie, au Kosovo, comme dans d'autres situations antérieures, c'est la volonté de mettre en pratique cette notion de «maintien de la paix».

Que se passera-t-il si la situation en Yougoslavie et au Kosovo, qui éveille un grand intérêt en Amérique du Nord — tourne mal? Certains événements nous laissent supposer que tout ne va pas pour le mieux. Si cela tourne mal, est-il possible que l'opinion publique — j'englobe le Canada, mais je m'intéresse particulièrement à votre analyse de l'opinion des États-Unis — se disent en Amérique du Nord: «Le maintien de la paix par l'OTAN ne donne aucun résultat. Nous avons vu des exemples qui nous montrent que de manière générale le maintien de la paix ne donne pas de très bons résultats, même sous l'égide des Nations Unies. Pensons à la Somalie. Pensons à nos hésitations face à certains événements terribles en Afrique. Oublions donc le maintien de la paix et l'OTAN.»

M. Herspring: Aux États-Unis, il y a un phénomène intéressant. Lorsque je travaillais au Département d'État sous le gouvernement de Jimmy Carter, nous avons institué un Bureau des droits de la personne. Nous étions nombreux, moi-même, Henry Kissinger, à soutenir que ce n'était pas l'affaire de la diplomatie. Nous sommes marqués par notre histoire. Je me souviens que lorsque j'étais à l'école, en sixième année, nous nous cachions sous nos bureaux pour nous protéger contre une attaque nucléaire. Nous avons grandi avec la lutte contre le communisme. C'était la droite qui aux États-Unis poussait à la lutte contre le communisme, ou du moins les gens du centre droit.

Tout cela a disparu, il y a eu une montée des droits de la personne. Le grand paradoxe, aujourd'hui, c'est que le complexe missionnaire des États-Unis est axé désormais sur les droits de la personne. C'est la gauche, et non plus la droite, qui milite pour le respect des droits de la personne. La droite s'est placée en retrait. Je pourrais nommer des gens au Kansas qui sont isolationnistes. On dit que les libéraux veulent toujours avoir une petite armée qu'ils utilisent partout et les conservateurs une grosse machine militaire qu'ils n'utilisent jamais.

Ce qui nous motive à l'heure actuelle, ce sont les droits de la personne. Nous ne savons pas en quoi ils consistent; nous ne savons pas ce qu'est le maintien de la paix; nous ne savons pas ce que signifie faire la paix. Il est déjà bien difficile de maintenir la paix. Faire la paix, c'est encore plus dur. C'est ce que nous essayons de faire au Kosovo.

It boggles my mind when I sit down to read some of the great writers who have written about war — there are many of them. And then I ask myself: Who has written about peacekeeping? The answer is “nobody.” Peacekeeping, certainly from the American standpoint, is something we do from the seat of our pants, and hope it works. I have talked to too many of the people who have been involved in it. Armour officers, for instance, which my son-in-law is. When he was sent to Bosnia, what could he do with an M-1A tank in Bosnia? Nothing. They are not trained to do it. We are not trained in that area.

Kosovo, in my view, is a different situation. It was poorly handled, ineptly handled, and the Joint Chiefs of Staff went on record against moving into Kosovo in the way we did. They were overruled for political reasons.

You are raising the issue about whether NATO needs a new mission. The problem is that we have been doing what most governments do: — that is, we always react to the latest crisis rather than trying to get two crises ahead of the situation and thinking through where we are going.

One of the reasons I suggested the need for a peacekeeping academy is for somebody to try to put some rationality on it. The Russians have set up a peacekeeping school. As far as I know, no one else has one. NATO has not tried to systematically sort this out, to ask what works and what does not.

The United States will always have a military that is primarily aimed at defence on the broadest fear, because it is a big country with a big military. It will always look at peacekeeping as a secondary occupation. That will cause us many problems.

What needs to happen now is for somebody to pick up the gauntlet and say, “We will become the leaders. We will make this thing work. We will rationalize and figure out how to work it.” That leadership needs to come from NATO. I do not think that most members of NATO want Uncle Sam to tell them how to suck eggs. If they do not come up with their own answers, that is exactly what will happen.

The Chairman: Our ministers, particularly the Minister of Foreign Affairs, have talked a great deal in defence of the Yugoslavia-Kosovo exercise, about maintaining human security, the rights of the human being. This presentation evokes the following reaction: Are they not human beings in East Timor? Are they not human beings in Sudan? Do the Kurds not have human rights?

When we had officials from the Department of Foreign Affairs here last week, they seemed to be justifying the Yugoslavia-Kosovo exercises not in terms of human rights or human security — although I am sure they would say that those are important concerns — but rather in terms of security. How do you see the Yugoslavia-Kosovo example? Is it primarily because of the security of the membership of NATO that we are in there? Is it primarily because of human security and human rights?

Je reste songeur lorsque je lis tous les grands auteurs qui ont traité de la guerre. Ils sont nombreux. Je me pose la question: qui a écrit quoi que ce soit au sujet du maintien de la paix? La réponse, c’est «personne». Le maintien de la paix, on peut le dire pour les Américains, c’est quelque chose que nous faisons au jugé en espérant que cela va marcher. J’ai parlé à des quantités de gens qui y ont pris part: à des officiers de blindés, par exemple, c’est là que se trouve mon gendre. Lorsqu’il a été envoyé en Bosnie, que pouvait-il faire avec un tank M-1A? Rien. Ils ne sont pas formés pour agir. Ils ne reçoivent aucune formation dans ce domaine.

Le Kosovo, à mon avis, est un cas différent. L’affaire a été mal engagée, d’une façon inepte, et il est attesté que le Collège des chefs d’état-major s’est opposé à la façon dont nous nous sommes engagés au Kosovo. On ne les a pas écoutés pour des raisons politiques.

Vous vous demandez s’il faut que l’OTAN ait une nouvelle mission. Le problème, c’est que nous avons fait ce que font la plupart des gouvernements: en l’occurrence, se contenter de réagir à la dernière crise plutôt que de chercher à penser deux crises à l’avance et de nous demander où cela nous mène.

Si j’ai proposé que l’on institue une académie du maintien de la paix, c’est entre autres parce qu’il faut que quelqu’un s’efforce d’étudier la chose de manière rationnelle. Les Russes se sont dotés d’une école sur le maintien de la paix. Autant que je le sache, personne d’autre ne l’a fait. L’OTAN n’a pas cherché à examiner toutes ces questions pour voir ce qui marche et ce qui ne marche pas.

Les États-Unis ont toujours eu une armée axée principalement sur la défense dans les cas les plus graves, parce que c’est un grand pays doté d’une grosse machine militaire. Ils considéreront toujours le maintien de la paix comme une occupation secondaire. Cela nous causera toujours de nombreuses difficultés.

Il faut maintenant que quelqu’un relève le défi et nous dise: «Nous allons devenir les chefs de file. Nous allons faire en sorte que cela fonctionne. Nous allons étudier la chose de façon rationnelle pour bien la comprendre.» Il faut que l’orientation soit donnée par l’OTAN. Je ne pense pas que la plupart des membres de l’OTAN souhaitent que l’oncle Sam leur tienne la main. S’ils ne trouvent pas leurs propres solutions, c’est exactement ce qui va se produire.

Le président: Nos ministres, notamment le ministère des Affaires étrangères, ont défendu résolument notre intervention en Yougoslavie et au Kosovo au nom du maintien de la sécurité des personnes, des droits de la personne. En écoutant cet exposé, nous avons la réaction suivante: n’y a-t-il pas des êtres humains au Timor oriental? N’y a-t-il pas des êtres humains au Soudan? N’y a-t-il pas des droits de la personne pour les Kurdes?

Nous avons reçu les fonctionnaires du ministre des Affaires étrangères la semaine dernière, et ils semblaient justifier notre intervention en Yougoslavie et au Kosovo non pas au nom des droits et de la sécurité des personnes — même si je suis persuadé qu’ils diraient que ce sont là des préoccupations importantes — mais plutôt au nom de la sécurité. Comment considérez-vous la situation en Yougoslavie et au Kosovo? Est-ce avant tout au nom de la sécurité des membres de l’OTAN que nous nous retrouvons

Mr. Herspring: I follow the American system and, as such, I can comment on why I think the United States is in there. This is a difficult thing for me to say diplomatically. The President of the United States has had personal problems. When those kinds of personal problems surface, he does not focus on larger issues. One of the laws of a bureaucracy is that, if you want something to happen, the President must knock heads together. Otherwise the bureaucracy will go off in their various directions.

On January 19, 1999, there was a meeting in the White House. The President was worried about whether he would be impeached. Madeleine Albright was pushing for bombing Kosovo, that if we just went in and dropped a few bombs, Milosevic would take off the other way. We knew that that was not about to happen. The military said that it would not happen.

The United States stumbled into it. You could argue very justifiably, from a European standpoint, that what happens in Kosovo — and we have all heard the stories about Sarajevo and World War I and World War II — is important. It is critically important. If NATO cannot solve it, what can NATO do? Why even have NATO? In the American case, it is all jumbled up in American internal politics. There was no one at the helm when we thought of moving into this. I think it is jumbled up with Europe being a bit embarrassed because they were unable to handle the problem. They could not figure out how to deal with it. It is tied to the collapse of the Soviet Union and Russia. It is tied to the collapse of Yugoslavia and its very unique and different internal problems, the issue of ethnicity, which we do not have to the same degree here.

I cannot come down into one answer. It is because of a number of issues. The problem is that we stumbled into it rather than thinking our way into it.

Colin Powell came up with a great doctrine. Every military person I have talked to agrees with it. He said, "Do not send us in until you tell us where we are going, why we are going, and what we are supposed to do. Tell us how we will know that we have done what we have to do, so we can leave and move out." That is what happened in Vietnam. That is what is haunting the American military right now, because nobody is telling them what they are supposed to do. Nobody claims that using air power alone is a rational way to try to fight this kind of war, if you are going to fight it.

Senator Grafstein: Your comments have a certain resonance with us because some of your concerns have been shared by members of this committee in our previous studies. I want to confirm that I have met with Vladimir Zhirinovskiy and Gennadii Zyganov. I confirm what you have said. They are politicians and somewhat demagogic. They will play it for whatever it is worth,

là-bas? Est-ce surtout au nom de la sécurité et des droits de la personne?

M. Herspring: Je suis la politique aux États-Unis, et je m'en tiendrai donc aux raisons pour lesquelles je crois que les États-Unis sont intervenus là-bas. Il est bien difficile pour moi de le dire de manière diplomatique. Le président des États-Unis a éprouvé des difficultés personnelles. Lorsque des difficultés de ce genre se présentent, on ne peut s'intéresser suffisamment aux grandes questions du jour. L'une des règles de l'administration c'est que si l'on veut que les choses avancent, il faut que le président secoue les esprits. Sinon, les différents services de l'administration partent dans tous les sens.

Le 19 janvier 1999, il y a eu une rencontre à la Maison-Blanche. Le président avait peur d'être destitué. Madeleine Albright insistait pour que l'on bombarde le Kosovo, disant qu'il suffisait de quelques bombes pour faire reculer Milosevic. Nous savions que ce n'était pas ainsi que les choses se passeraient. Les militaires ont dit que cela ne se passerait pas ainsi.

Les États-Unis se sont enfoncés dans cette affaire. On peut soutenir à bon droit, du point de vue européen, que ce qui se passe au Kosovo — et nous connaissons tous l'histoire de Sarajevo, de la Première et de la Deuxième Guerres mondiales — est important. C'est extrêmement important. Si l'OTAN ne parvient pas à remédier à la situation, que fait-elle? Et même, à quoi bon conserver l'OTAN? Pour ce qui est des États-Unis, tout est imbriqué dans la politique interne. Personne n'était à la barre lorsque nous avons pensé à nous en mêler. Je pense aussi que tout est faussé par le fait que l'Europe était quelque peu gênée de ne pas pouvoir régler le problème. Elle n'arrivait pas à voir comment elle pouvait y remédier. C'est lié à l'effondrement de l'Union soviétique et de la Russie. C'est lié à l'effondrement de la Yougoslavie et à ses problèmes internes bien particuliers, à la question des ethnies, qui ne se pose pas ici au même point.

Je ne peux pas vous donner une seule réponse. C'est parce que le problème comporte de nombreuses dimensions. Ce qui est dommage, c'est que nous nous soyons laissés enfoncer plutôt que de bien réfléchir à ce que nous allions faire.

Colin Powell a posé une excellente doctrine. Tous les militaires à qui j'en ai parlé sont d'accord. Il a déclaré: «Ne nous engagez que si vous êtes en mesure de nous dire où nous allons, pourquoi nous y allons et ce que nous sommes censés faire. Dites-nous comment nous saurons si nous avons réalisé ce que nous avons à faire pour que nous puissions repartir ensuite.» Il s'est passé la même chose au Viêtnam. C'est le souvenir qui hante l'armée américaine à l'heure actuelle, parce que personne ne lui a dit ce qu'elle était censée faire. Il n'y a personne qui va vous dire que l'on peut mener de manière rationnelle ce type de guerre, si l'on veut vraiment la mener, en recourant uniquement aux frappes aériennes.

Le sénateur Grafstein: Vos commentaires éveillent un écho chez nous étant donné les préoccupations qu'ont soulevées les membres de notre comité lors de nos études antérieures. Je tiens à vous confirmer que j'ai rencontré Vladimir Zhirinovskiy et Gennadii Zyganov. Je peux confirmer vos déclarations. Ce sont des politiciens assez démagogues. Ils profiteront au maximum de

in terms of how they feel they can gain public support. They are not committed intellectually to any position. They are quite volatile. That is a huge danger.

The first danger that you raised here, the clear and present danger of, if not the largest, at least the second largest establishment in the world, and that is the Russian nuclear establishment. We have heard that there is a serious problem, primarily because of the lack of military payments made to those members of the military who are responsible for guarding the various nuclear missile bases and establishments. This increases the danger of theft and putting those weapons in more dangerous hands.

Can you confirm or assist us in this? It was my understanding — and I heard this in Europe — that when President Clinton made his last visit to President Yeltsin, about whom American people were quite critical, one of the side agreements that he reached with the Russian government was to support and provide remuneration, if you will, or maybe even some guidance, to securing nuclear installations, so at least they would be secure and the military would be guarding them properly.

Mr. Herspring: I am not part of the U.S. government anymore. I am in Kansas. I can tell you that there is no question that we have been paying, for some time, for scientists to stay in Russia, not to go work for other people. Russian nuclear weapons traditionally have been better guarded, more tightly held than American nuclear weapons. There are tighter controls on them traditionally.

I was at a conference in Washington last November. I talked to friends of mine, CIA people whom I have known for years, and they confirmed that they do not know of a single case where a warhead has been taken out of the country. We know the case of the Polish border guard whose Geiger counter goes ballistic when the Lada drives up. The border guard determines that the driver has uranium in his trunk. That kind of stuff has happened, but I do not know of a single case of a warhead being taken out of the country.

Almost all nuclear weapons are guarded by marines. If you want an experience, be on a navy ship when they go through a nuclear weapon's alert. I do not care how high you rank, the marine will deck you where you stand to run that exercise. Russians have used the KGB. Servicemen themselves have not had control over that kind of thing.

There has been a lot of concern about that, and a lot of it is because we are not certain what is occurring. All we know is that, so far, it has not collapsed. When I was here in 1991, I said that there would be flexibility in the system for the next four or five years. Here it is 1999, and they are still flexible and uncertain as to where they will go.

la situation si cela peut leur rapporter quelque chose dans l'opinion publique. Ils n'ont aucune position de principe. Ils sont bien difficiles à saisir. C'est un énorme danger.

Le premier danger que vous évoquiez ici, un danger évident et bien présent, provient du fait que la Russie est, sinon la première, la deuxième grande puissance nucléaire au monde. Nous avons entendu dire qu'il y a là un grave problème, surtout parce que les militaires chargés de garder les bases et les sites de missiles nucléaires ne sont pas toujours payés. Cela augmente les risques de vols qui risquent de placer ces missiles entre les mains de personnes plus dangereuses.

Pouvez-vous nous le confirmer ou nous aider à comprendre la situation? J'ai cru comprendre — et je l'ai entendu dire en Europe — que lorsque le président Clinton a rendu visite la dernière fois au président Eltsine, qui est très critiqué par le peuple américain, l'une des ententes annexes passées avec le gouvernement russe consistait à assurer le paiement des soldes, en quelque sorte, ou éventuellement à apporter une certaine aide afin de garantir la sécurité des installations nucléaires pour qu'au minimum elles ne présentent pas de danger et pour que les militaires les tiennent sous bonne garde.

M. Herspring: Je ne fais plus partie du gouvernement des États-Unis. J'habite au Kansas. Je peux vous dire qu'il est indéniable que depuis un certain temps, nous payons des scientifiques pour qu'ils restent en Russie, pour qu'ils n'aillent pas travailler ailleurs. Traditionnellement, les armements nucléaires russes sont mieux gardés, plus étroitement protégés, que les armes nucléaires américaines. Traditionnellement, les contrôles sont plus stricts.

J'ai assisté en novembre dernier à une conférence à Washington. J'ai parlé à des amis à moi, à des gens de la CIA que je connais depuis des années, et ils m'ont confirmé qu'à leur connaissance, jamais une tête nucléaire n'était sortie du pays. Il y a l'exemple du garde-frontières polonais dont le compteur Geiger s'affole au moment du passage d'une Lada. Il constate alors que le conducteur a de l'uranium dans le coffre de sa voiture. On a déjà vu ce genre de choses, mais à ma connaissance, aucune tête nucléaire n'a jamais été sortie du pays.

Presque toutes les armes nucléaires sont gardées par les fusiliers marins. Si vous voulez faire l'expérience, montez sur un navire de la marine lorsqu'on procède à une alerte nucléaire. Quel que soit votre rang, les fusiliers marins vont vous consigner sur place pour aller faire cet exercice. Les Russes ont fait appel au KGB. Les militaires eux-mêmes n'ont aucun contrôle sur ce genre de choses.

On s'est beaucoup inquiété à ce sujet, et bien souvent c'est parce qu'on ne sait pas exactement ce qui se passe. Tout ce que nous savons c'est que jusqu'à présent, tout ne s'est pas écroulé. Lorsque j'étais là-bas en 1991, j'ai déclaré que le système conservait une marge de manoeuvre suffisante pour les quatre ou cinq années suivantes. Nous sommes maintenant en 1999, il reste une marge de manoeuvre et l'on ne sait pas exactement dans quel sens on va s'orienter.

When I had the Polish Desk during the crisis in the State Department, one of the things I was always asked was when I thought the Polish economy would collapse. I have since found out that economies do not collapse. They just work their way down and get worse and worse.

I think this is the same sort of case. People are worried, people are concerned, but that is not my major concern. My major concern is that the systems themselves are deteriorating to such a degree that there is a danger of a major nuclear accident. The radars associated with their command-and-control system, for example, are not working. In the first place, the Soviet Union lost half of its radars in the break-up. Second, we know the story of the Norwegian weather missile. The Russians took it as it was coming to Moscow. They could not read it. They should be able to read it.

When we were on Russian ships in 1989, they were 10 years behind us in technology. They had first-generation computers; we were using third-generation computers. They were using electronic pencils. I knew they were in trouble when I asked the people at the command-and-control centre, "What do you do to take care of a ship's three threats, sub-surface, surface and air?" They replied, "We talk to each other." If you are talking to somebody, you are sunk. Computers talk to one another, which is how a determination is made that a missile is coming. They were that far behind back then.

They are now experiencing problems in terms of storing nuclear weapons. The components must be stored at certain temperatures. The Russians are now saying that these refrigerated and temperature-controlled buildings are no longer temperature-controlled. The Russians are not properly testing the system with respect to their MXs.

What I am more concerned about is an accidental misreading of a situation, not so much people stealing the weapons. Nevertheless, I think what Yeltsin and Clinton agreed to is prudent. That is not my major concern at the moment.

Senator Grafstein: We have had a quite a debate in the last few months in Parliament with respect to NATO's strategic posture for first strikes and de-alerting nuclear weapons, of fomenting a review of NATO strategy as a Trojan horse, if you will, not just to disarm or reduce nuclear stock piles, but also to remove the first-strike notion and go further by de-alerting missiles. The advocates of that position were Secretary MacNamara, who came to a joint committee of Parliament. He was abetted by General Butler, and Ambassador Graham, I believe.

Where do you stand on that issue, in terms of the paramount nuclear strategy and the arguments that this is something that we should get rid of? I only say that in light of the very strong case that you have made, that the Russians, if they are weak in terms of

Lorsque, durant la crise, j'étais chargé des affaires polonaises au Département d'État, on me demandait souvent si je pensais que l'économie polonaise allait s'écrouler. J'ai constaté depuis que les économies ne s'écroulent pas. Elles se contentent de se dégrader et d'aller de mal en pis.

Je pense que c'est la même chose ici. Les gens s'inquiètent, se préoccupent, mais ce n'est pas ma grande préoccupation. Ma grande préoccupation, c'est que les systèmes eux-mêmes se dégradent à un tel point que l'on risque un accident nucléaire majeur. Ainsi, leurs radars associés à leur système de contrôle et de commandement ne fonctionnent pas. Dans un premier temps, lors de la rupture de l'Union soviétique, le pays a perdu la moitié de ses radars. Ensuite, nous connaissons l'histoire du missile météorologique norvégien. Les Russes ont cru qu'il se dirigeait vers Moscou. Ils n'ont pas su l'interpréter. Ils auraient dû être en mesure de le faire.

Lorsque nous étions, en 1989, sur les navires russes, ils avaient 10 ans de retard sur nous sur le plan de la technologie. Ils avaient des ordinateurs de la première génération alors que nous utilisions des ordinateurs de la troisième génération. Ils se servaient de crayons électroniques. Je me suis rendu compte qu'ils étaient en difficulté lorsque j'ai demandé au responsable du centre de commandement et de contrôle: «Que faites-vous pour faire face à une triple menace pour le navire, une menace à la fois sous-marine, en surface et aérienne?» Ils m'ont répondu: «Nous communiquons entre nous.» Si vous communiquez avec quelqu'un, vous êtes coulés. Les ordinateurs communiquent entre eux, c'est la façon dont on détermine qu'un missile arrive. Ils avaient tout ce retard à l'époque.

Ils éprouvent maintenant des difficultés pour entreposer les armes nucléaires. Les différents éléments doivent être entreposés à certaines températures. Les Russes nous disent maintenant que ces bâtiments réfrigérés et dont la température doit être contrôlée, ne le sont plus. Les Russes ne font plus les contrôles nécessaires des systèmes sur leurs MX.

Je m'inquiète davantage d'une mauvaise interprétation accidentelle d'une situation que du vol d'armes par certaines personnes. Je n'en pense pas moins que Eltsine et Clinton ont agi sagement en passant cette entente. Ce n'est pas ma grande préoccupation pour l'instant.

Le sénateur Grafstein: Nous avons eu tout un débat ces derniers mois au Parlement concernant la position stratégique de l'OTAN en matière de première frappe et pour ce qui est de désactiver les armements nucléaires. Il s'agissait de revoir la stratégie de l'OTAN considérée comme un cheval de Troie, si vous voulez, sans se contenter de désarmer ou de réduire nos stocks d'armements nucléaires, mais en revenant par ailleurs sur la notion de première frappe et en allant plus loin en désactivant les missiles. Les tenants de cette thèse étaient le secrétaire MacNamara, qui s'est présenté devant un comité mixte du Parlement, appuyé par le général Butler et l'ambassadeur Graham, je crois.

Que pensez-vous de cette question, de la stratégie nucléaire de dissuasion et des arguments de ceux qui estiment que l'on devrait cesser d'y recourir? Si je vous dis cela, c'est parce que vous nous avez démontré de manière très convaincante que les Russes, à

their regular forces, will intensify as a strategic idea the utilization of their nuclear forces.

Mr. Herspring: Right now, not to sound like an old retread bureaucrat, we have more important fish to fry. We must get out of Kosovo. Once we do that — and what I applaud this committee for doing, as I understand it — we must decide what NATO is. I do not want people talking about the family jewels, such as nuclear weapons, until we decide what we are doing. We do not want to open a Pandora's box, and have everyone moving in 18 different directions at once.

First of all, we must decide what we, as an alliance, want to be in a post-Cold War period. The problem is that, when you pull back the NATO first-strike idea, you are putting the United States in a much more pre-eminent position, because within NATO there is — not control — but a certain vehicle for influencing what the United States does vis-à-vis nuclear weapons. If you take out the NATO card, then it becomes the United States deciding when and where to use these nuclear weapons, and all you have left to play with are Britain and France, who do not really count in the larger equation.

Therefore, I would be a little afraid of it until I knew where NATO was going, simply because you would magnify the influence of the United States, which, in my opinion, would have a negative influence on relations.

Senator ForreSTALL: I share the opinion that the last remaining military devices that speak loudly in the possession of the Russians are their remaining nuclear components, primarily in that central system out under the ice. I am concerned about that. They have been there so long, without testing, without coming ashore, without examining their guidance and control systems. Were they to come out from under the ice, even to practice-shoot, something disastrous might take place. I would ask you to expand on that.

I put the question, because, in a sense, as they sit on these destabilizing munitions and as time goes by, they become more attached economically and commercially to the Western European Union. There is no doubt they must get that cycle of goods and money flowing again. It does not make that part of the world an attractive target, should they decide, out of fear, to use them. Where is the next target of opportunity? I do not think I need ask you where that is, but it very obviously gives us reason to be deeply concerned.

You have suggested in your paper that a pre-emptive strike is a possibility because that is the only way they have to say no or to speak at that table. They no longer have the great fleets they once had. They do not have the underwater capacity they had. They do not have the air capacity. We no longer see Russian aircraft, the Bear's aircraft, in the skies over northern Canada, which was once

partir du moment où leurs armes classiques s'affaiblissent, vont être tentés du point de vue stratégique de recourir davantage à leurs forces nucléaires.

M. Herspring: À l'heure actuelle, au risque de passer pour un vieux fonctionnaire désabusé, je dirais que nous avons d'autres chats à fouetter. Nous devons nous retirer du Kosovo. Une fois cela fait — et je félicite votre comité pour la tâche qu'il entreprend, si je la comprends bien — nous devons décider ce que représente l'OTAN. Je ne veux pas que l'on entreprenne de régler la question des bijoux de famille, des armements nucléaires, par exemple, tant que nous ne saurons pas ce que nous faisons. Nous ne voulons pas ouvrir la boîte de Pandore et que chacun parte dans 18 directions à la fois.

Il faut tout d'abord que notre alliance décide ce qu'elle veut être à l'issue de la guerre froide. Le problème, c'est lorsqu'on retire à l'OTAN le principe de la première frappe, on place les États-Unis dans une position bien plus privilégiée, parce qu'au sein de l'OTAN il y a — non pas un contrôle — mais un certain mécanisme permettant d'influer sur ce que les États-Unis font en matière d'armement nucléaire. Lorsqu'on ne joue pas la carte de l'OTAN, il appartient alors aux États-Unis de décider où et quand vont être utilisées les armes nucléaires, et il ne reste en jeu que la Grande-Bretagne et la France, qui ne comptent pas vraiment dans l'ensemble de l'équation.

C'est donc une chose qui ne laissera pas de m'inquiéter tant que je ne saurai pas où l'on va avec l'OTAN, tout simplement parce que l'on va renforcer l'influence des États-Unis ce qui, à mon avis, va avoir des effets négatifs sur les relations.

Le sénateur ForreSTALL: Je suis aussi d'accord pour dire que les seuls armements militaires vraiment dangereux qui restent en possession des Russes sont leurs derniers équipements nucléaires, notamment leur système centralisé qui se trouve sous les glaces. C'est quelque chose qui me préoccupe. Les bâtiments sont restés tellement longtemps sans subir de contrôle, sans revenir à terre, sans que l'on examine leur mécanisme de guidage et de commande. S'ils devaient réapparaître un jour au-dessus des glaces, même pour faire des tirs d'essai, une catastrophe pourrait se produire. J'aimerais que vous nous en parliez.

Je vous pose la question parce que d'une certaine manière, alors qu'ils se trouvent en possession de toutes ces munitions destabilisantes et que le temps passe, ils se lient de plus en plus sur le plan économique et commercial à l'Union de l'Europe de occidentale. Il est indéniable qu'il va leur falloir relancer ce cycle des échanges de biens et d'argent. Cette région du monde ne risque pas d'intéresser les investisseurs si elle décide, par peur, de faire usage de ses armes. Quand va-t-on voir s'ouvrir de nouvelles perspectives? Je ne vous demande pas de nous dire avec précision, mais c'est bien évidemment un sujet qui nous préoccupe fortement.

Vous nous indiquez dans votre mémoire qu'une frappe préalable est une possibilité parce que c'est la seule façon pour eux de dire non ou de véritablement pouvoir négocier. Ils n'ont plus la grande flotte qu'ils possédaient. Ils n'ont pas non plus la même capacité sous-marine. Ils n'ont plus la capacité aérienne. On ne voit plus les appareils russes, les Bear, survoler le nord du

a regular phenomenon. We no longer see the submarines off the coast of Newfoundland or off the coast of Nova Scotia.

I would ask you to expand a little on those two areas, because your concern is real. It is certainly one that is shared here.

I would like to hear your views on joint peacekeeping, the academics of peacekeeping, how that might be set up, but there will not be an opportunity to discuss that today. Canada has made quite a pitch to do this, as you are very much aware, in recent years. The trouble is that every other country wants to spend the money in their country, and that is understandable as well.

However, with respect to the destabilizing situation and the nuclear weapons, could you just generally expand?

Mr. Herspring: There are some things we can do something about, and some things that we cannot. There is very little we can do about deterioration of nuclear weapons. There is very little we can do about the fact that the Russians are reliant on them, per se. What it is extremely important for us to do is to fight one school of thought that is prominent in the United States, and that is: "The worse the better. Let them fall into the mud and collapse. Who cares?"

I am arguing for the alternative viewpoint, which is that we do not want to let them fall into the mud. We want to pick them up, jointly, together, so they are not put in a position where they feel they must use those weapons. To the degree that they will work they will use them; there is not much we can do about that. As long as Chernomyrdin is conducting shuttle diplomacy, that is a plus. If the day comes that we have senior Russian military officers interacting with us, that is a plus. That tends to show them that it is not a crisis situation and that there is more to be gained by co-operating with us than there is by ignoring it and falling into this trap. Whether or not they would ever push the button, I can have no influence on that. What I can influence is the environment and the psyche that goes into whether they use or do not use that.

You asked about peacekeeping. I am not familiar enough with the intra-bureaucratic politics of NATO resource allocation. My simplistic lay reaction is that, if you are about to do it, you will need some turf. It does not take a rocket scientist to figure out that Luxembourg does not have room to do peacekeeping training. Canada is the country that has the wide-open spaces and mountains to climb. There is also the expertise in Canada. I do not know if the Danes have been to Cambodia. I do not know if the Norwegians have been to some of the places that the Canadians have been to. I was impressed in talking to people to learn about some of the phenomenal experiences Canadians have had. Somebody must take this seriously.

Canada, ce qui était courant auparavant. On ne voit plus de sous-marins au large des côtes de Terre-Neuve ou de la Nouvelle-Écosse.

J'aimerais que l'on explore davantage ces deux questions, parce que vos préoccupations portent sur des problèmes bien réels. Nous ne manquons pas de les partager en ces lieux.

J'aimerais savoir ce que vous pensez des opérations conjointes de maintien de la paix, de la création d'une académie du maintien de la paix, de la façon dont tout cela pourrait se faire, mais nous n'aurons pas l'occasion d'en discuter aujourd'hui. Le Canada, vous ne l'ignorez pas, s'est fait le grand défenseur de ce genre de projet ces dernières années. Le problème, c'est que tous les autres pays veulent dépenser cet argent chez eux, ce qui est bien compréhensible.

Pourriez-vous cependant nous donner quelques précisions au sujet des armes nucléaires et de cette situation déstabilisatrice?

M. Herspring: Il y a des choses sur lesquelles on peut agir et d'autres auxquelles on ne peut rien faire. Nous ne pouvons pas faire grand-chose au sujet de la dégradation des armements nucléaires. Nous ne pouvons pas faire grand-chose en soi au sujet du fait que les Russes leur font confiance. Ce qui pour nous est particulièrement important, c'est de lutter contre une école de pensée très répandue aux États-Unis et qui consiste à dire: «Pratiquons la politique du pire. Laissons-les s'enfoncer et croupir dans leur misère. Qui s'en soucie?»

Je soutiens le contraire, en l'occurrence qu'il ne faut pas les laisser s'enfoncer. Nous devons les aider à se relever, travailler avec eux, pour qu'ils ne se retrouvent pas dans une situation qui les oblige à recourir à ces armes. Dans la mesure où ces armes fonctionnent, ils les utiliseront; nous ne pouvons pas y faire grand-chose. Tant que Tchernomyrdine fait des navettes diplomatiques, c'est positif. Le jour où des officiers supérieurs de l'armée russe entretiendront des relations avec nous, ce sera positif. Ils ont tendance à en conclure qu'il n'y a pas de situation de crise et qu'ils gagnent à collaborer avec nous plutôt que de rester à l'écart et de tomber dans le piège. Qu'ils décident ou non de pousser le bouton, on ne peut rien y faire. On peut cependant influencer sur l'environnement et sur les mentalités qui font qu'ils vont appuyer ou non sur ce bouton.

Vous évoquez le maintien de la paix. Je ne connais pas suffisamment les politiques administratives internes de l'OTAN en matière d'affectation des ressources. Ma simple réaction de profane c'est de dire que si l'on décide de s'engager dans cette voie, il nous faudra disposer d'un terrain. Il n'est pas nécessaire d'être fils d'instituteur pour comprendre qu'on ne peut dispenser une formation de maintien de la paix sur le territoire du Luxembourg. C'est le Canada qui possède les grands espaces et les montagnes que l'on peut escalader. Il y a aussi les compétences au Canada. Je ne sais pas si les Danois sont allés au Cambodge. Je ne sais pas si les Norvégiens sont allés partout où l'on a vu aller les Canadiens. En parlant avec les gens, j'ai été impressionné par la somme d'expériences que possèdent les Canadiens. Il faut que quelqu'un prenne la chose au sérieux.

Every military in the current day has a two-sided function. Their first function is to protect their country and the vital interest of the country. On the other hand, according to Henry Kissinger a military force is nothing but a foreign policy vehicle. You want to be able to use that to maximize the interest of your country on an international scene.

I may be being presumptuous, but from a Canadian standpoint, you have an opportunity, for a minimum outlay of money, to have a maximum amount of international impact. It is that simple. At this point, nobody else is really doing it. Once somebody starts doing it, the Swedes or whoever set up something, the door is closed.

I hope I am answering the questions.

Senator Forrestall: Just keep Cornwallis in the back of your mind, and send troops.

Mr. Herspring: I have just finished a chapter in a book I am writing, and I have Cromwell in it. I do not know if that will help any.

Senator Stollery: Professor Herspring, you have brought an important aspect into this, that is to say, the Russian part of it. My memories are not really of hiding under the table so much, because I was born before World War II. My memories are of the period of 1945 to the Korean War, and what brought about NATO in the first place. I read historians writing about it and they receive their information second-hand. I remember very well the Trieste crisis, the Berlin airlift, the rise to the Suez Canal, the collapse of the pound, the withdrawal of Britain from India, the Stern Gang in Palestine.

What I recall from that tremendously important period in this century is the total confusion. Dean Acheson, in his great book *Present at the Creation: My Years in the State Department*, refers to it. Nobody knew what they were doing. They were learning as the various crises took place. That will probably stay with me for the rest of my life, the absolute confusion. For example, Senator Vandenberg and the isolationists. Senator Taft, who opposed NATO in the 1940s. Taft was an opponent of NATO. It is particularly relevant because NATO was set up.

It is interesting, as you describe to us, the total reversal in the balance of power in Europe. The reason for nuclear deterrence was that the Russians had overwhelming land strength and could invade Western Europe. They would be impossible to stop. Therefore, great discussions took place about the nuclear tactical weapons, and all that kind of stuff.

That period has now ended. It is interesting because you describe the total reversal. It is now the Russians who do not have the capacity to dominate Western Europe, and NATO does. The Russians lost their capacity to dominate the Eurasian landmass. There is a danger now of the Russians — and I am not trying to be silly, but one can see that the opposite has taken place. They

Toutes les armées ont actuellement une double fonction. La première est de protéger leur pays et les intérêts vitaux de ce pays. D'un autre côté, selon Henry Kissinger, une force militaire n'est rien d'autre qu'un véhicule de la politique étrangère. On veut pouvoir s'en servir pour faire avancer au maximum les intérêts de son pays sur la scène internationale.

Je présume peut-être de vos forces, mais le Canada a la possibilité, en dépensant un minimum d'argent, d'avoir un maximum d'influence sur la scène internationale. C'est aussi simple que cela. À l'heure actuelle, personne d'autre ne le fait vraiment. Une fois que quelqu'un d'autre va se mettre à le faire, les Suédois ou tout autre pays décidant d'entreprendre quelque chose, cette opportunité disparaîtra.

J'espère avoir répondu à vos questions.

Le sénateur Forrestall: Gardez à l'esprit Cornwallis et envoyez des troupes.

M. Herspring: Je viens de finir un chapitre d'un livre que je suis en train d'écrire, et je parle de Cromwell. Je ne sais pas si cela peut vous aider.

Le sénateur Stollery: Professeur Herspring, vous avez fait intervenir un élément important, en l'occurrence, le problème russe. Ce n'est pas tant de m'être caché sous les tables dont je me souviens, parce que je suis né avant la Deuxième Guerre mondiale. Ce dont je me souviens, c'est de la période allant de 1945 à la guerre de Corée, qui a présidé à la création de l'OTAN. Lorsque je lis les livres des historiens à ce sujet, je vois qu'ils nous donnent des renseignements de seconde main. Je me souviens très bien de la crise de Trieste, du pont aérien de Berlin, de l'équipée du canal de Suez, de l'effondrement de la livre, du retrait de la Grande-Bretagne de l'Inde, de l'organisation Stern en Palestine.

Ce dont je me souviens de cette période terriblement importante de ce siècle, c'est de la confusion totale qui a régné. Dean Acheson nous en parle dans son magnifique ouvrage *Present at the Creation: My Years in the State Department*. Personne ne savait ce que l'on faisait. On apprenait au fil des crises. Cela me suivra vraisemblablement pendant toute ma vie, le sentiment de confusion absolue. Ainsi, le sénateur Vandenberg et les isolationnistes, le sénateur Taft, qui se sont opposés à l'OTAN au cours des années 40. Taft était un opposant de l'OTAN. C'est particulièrement pertinent parce que l'OTAN a été créé.

Ce que vous nous décrivez, le renversement total de l'équilibre des pouvoirs en Europe, est intéressant. La dissuasion nucléaire s'expliquait par le fait que les Russes avaient l'immense avantage du territoire et pouvaient envahir l'Europe de l'Ouest. Il aurait été impossible de les arrêter. C'est pourquoi on a beaucoup disserté au sujet des armes nucléaires tactiques et de toutes sortes de dispositifs de ce genre.

Cette période est maintenant terminée. C'est intéressant, parce que vous parlez d'un renversement complet. Ce sont désormais les Russes qui n'ont plus la capacité de dominer l'Europe de l'Ouest alors que l'OTAN la possède. Les Russes ont perdu leur capacité de dominer le territoire de l'Eurasie. Le risque, désormais, c'est que les Russes — et je ne veux pas me faire l'avocat du diable,

have all of these nuclear weapons, and they do not have anything else. They do not have the Red Army anymore.

Mr. Herspring: Their army is so bad that, when they went to Chechnya, the shoes and the hats worn by Russian soldiers were paid for by a Russian bank.

Senator Stollery: Your whole argument here is that NATO should be working on its relationship with Russia, as I understand your brief. How important do you see the NATO-Russia Founding Act as the beginning of NATO's engagement with precisely the problems that you have raised in your paper?

Mr. Herspring: The Cold War was always a lot simpler than we thought it out to be. The world was pretty simple with the Cold War. We balanced them, they balanced us. We fought in the periphery, Angola, someplace like that.

To put what you said into my own thinking, it is like the Chinese philosopher who said, "May you be condemned to live in interesting times." We are living in both interesting and confusing times, and unstable times.

I have been asked to give a presentation in July on American security interests in the Far East. I was not a Far Eastern specialist, but the more I work on it, the more I realize that this is one big hotbed of instability out here. Nothing is the way it should be, the way it was 15 years ago.

As far as the NATO-Russia Founding Act — and here some of my students say that my patron saint is Machiavelli — the heck with the Founding Act, I will modify and change it, if I need to do that, in order to make it work. I am a diplomat, I am a problem-solver. What we need to do is to find a way to get Russia into NATO. If it makes sense, then pass an amendment: change it so that Russia can become part of NATO. Any institution, any organization that does not adapt and modify itself basically dies.

Senator Stollery: You have raised an awful lot of questions in your 12-page brief. In particular, I refer to page 10, where you say, "I see no reason why we cannot expand the kind of co-operative relationship we have already achieved in Bosnia between our countries and the Russians." I am not saying this in a critical way. I am curious to what extent the NATO-Russia Founding Act answers some of the questions that you have raised in your brief.

Mr. Herspring: I do not know. I do not know the NATO-Russia-Founding Act. A diplomat is a specialist in the art of obfuscation. If I must obfuscate to bring the Russians into it — because Russian troops are in Bosnia right now, they are serving as part of the force — if we what we have to do is modify the NATO-Russia Founding Act, fine. Sometimes it is better to do things, not move ahead and make changes to formal documents, which may lead to all kinds of ramifications and spinoffs. They

mais l'on peut voir qu'il y a eu un renversement. Ils possèdent toutes ces armes nucléaires et rien d'autres. Ils ne disposent plus de l'Armée rouge.

M. Herspring: Leur armée est en si mauvais état que lorsqu'ils sont allés en Tchétchénie, les chaussures et les calots que portaient les soldats russes avaient été payés par une banque russe.

Le sénateur Stollery: Si j'interprète bien votre mémoire, toute votre argumentation porte ici sur le fait que l'OTAN devrait approfondir ses relations avec la Russie. Quelle importance accordez-vous à l'Acte fondateur des nouvelles relations entre l'OTAN et la Russie en tant que début d'engagement de l'OTAN sur les problèmes précis que vous avez évoqués dans votre mémoire?

M. Herspring: La guerre froide a toujours été bien plus simple qu'on le pensait. Le monde est très simple pendant la guerre froide. Nous maintenons l'équilibre, ils maintenaient l'équilibre. Nous nous battions à la périphérie, en Angola, dans les pays de ce genre.

Ce que vous dites me fait penser à ce qu'a dit un philosophe chinois: «Soyez condamné à vivre dans une période intéressante.» Nous vivons dans une période à la fois intéressante, confuse et instable.

On m'a demandé de présenter un exposé en juillet au sujet des intérêts de la sécurité américaine en Extrême-Orient. Je ne suis pas un spécialiste de l'Extrême-Orient, mais plus je travaille la question, plus je me rends compte que l'instabilité est grande dans cette région. Les choses ne sont plus comme elles devraient l'être, comme elles l'étaient il y a 15 ans.

Pour ce qui est de l'Acte fondateur des nouvelles relations entre l'OTAN et la Russie — et certains de mes étudiants disent sur ce point que je suis un grand admirateur de Machiavel — on s'en moque. Je suis prêt à le modifier et à le réorienter, si j'en ai besoin pour qu'il puisse donner des résultats. Je suis un diplomate, je cherche à résoudre les problèmes. Il nous faut trouver le moyen de faire entrer la Russie dans l'OTAN. Si c'est logique, adoptons un amendement, changeons les statuts pour que la Russie puisse faire partie de l'OTAN. Toute institution, toute organisation qui ne sait pas s'adapter et évoluer finit par mourir.

Le sénateur Stollery: Vous avez soulevé un nombre incroyable de questions dans votre mémoire de 12 pages. Je vous renvoie en particulier à la page 10, où vous nous dites: «Je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions étendre à nos pays et à la Russie le type de relations de coopération déjà établies en Bosnie». Je ne le dis pas de manière critique. J'aimerais savoir jusqu'à quel point l'Acte fondateur des nouvelles relations entre l'OTAN et la Russie répond à certaines des questions que vous avez soulevées dans votre mémoire.

M. Herspring: Je n'en sais rien. Je ne connais pas l'Acte fondateur des nouvelles relations entre l'OTAN et la Russie. Un diplomate est un spécialiste de l'art de noyer le poisson. Si je dois noyer le poisson pour amener les Russes à en faire partie — parce que les troupes russes sont en Bosnie à l'heure actuelle, elles font partie de la force — s'il faut pour cela modifier l'Acte fondateur des nouvelles relations entre l'OTAN et la Russie, pas de problème. Parfois il est préférable d'agir, de faire avancer les

are there. It is working. I would just leave it. Let it go ahead and work.

Once we figure out what NATO will be, in the end, sans Kosovo, Russia has the option of co-operating with NATO, which is what the Poles, the Czechs, the Hungarians did, and what other East Europeans are doing. Let us go ahead and see if that works. Once we figure it out, we will go back and worry about the document later. That is my personal bias.

Senator Meighen: I was particularly taken by your obviously well-founded and familiar analysis of the situation in Russia. On a lighter note, when you were describing this situation of the Russian military, talking about late pay, poor equipment, and what not, it made me think of the Canadian reserves, if not the permanent force we have here.

What I wanted to explore with you was why you think we failed to involve the Russians more than we did in this last go-round. I would ask you to tie that in with what importance you place on the interaction between NATO and the United Nations, and the fact that, this time, unlike the Gulf War, if I am not mistaken, Canada and some other NATO countries were instrumental in persuading President Bush that it was advisable to have some sort of blessing from the United Nations before taking the ultimate step of armed intervention. We did not do it this time. What sort of impact and what sort of importance does that have vis-à-vis Russia, or more generally?

Mr. Herspring: I have outlined why Russia is where it is in terms of this whole incident. I do not know vis-à-vis the Russians if we could have done much more or anything different in the Kosovo incident, simply because I look upon this primarily as a function of internal American politics. I do not think, in terms of the Russians, there was much we could have done. As far as going to the UN, that was a dead-on-arrival type of situation, because the Russians and Chinese would have vetoed it.

If you make the decision that you want to use air power against Kosovo, then the worse thing in the world is to take it to the UN because it will be vetoed. If you take it to the UN, it is like international law, you use it when it maximizes your self-interest. You do not use it when it does not. I learned that the hard way, working for Les Aspen. I suggested doing something one time for a particular reason, and Mr. Aspen said to me, "What is right is in the American interest; it is best for you to learn that right now." I learned it the hard way from a major architect of American foreign policy, certainly American security policy.

Primarily because of Strobe Talbot, who has been the primary architect of our Russian policy, we have managed to pull back a lot. If I were an advisor — and I am not — and I was asked about

choses et d'apporter des changements aux documents officiels, ce qui peut avoir toutes sortes de ramifications et de retombées. Ils sont là, cela fonctionne. Laissons les choses en l'état. Continuons à travailler.

Une fois que l'on saura ce que va devenir l'OTAN, au bout du compte, lorsque la question du Kosovo sera derrière nous, la Russie aura la possibilité de collaborer avec l'OTAN, ce que font déjà les Polonais, les Tchèques, les Hongrois et tous les pays de l'Europe de l'Est. Agissons et voyons si cela fonctionne. Une fois que nous aurons vu ce que cela donne, nous pourrions revenir aux documents et nous en inquiéter. C'est la démarche que je préfère.

Le sénateur Meighen: J'ai été particulièrement frappé par votre analyse de toute évidence bien fondée de quelqu'un qui connaît la situation en Russie. Pour l'anecdote, quand vous nous décrivez la situation qui règne dans l'armée russe, les soldes versées en retard, le manque d'équipement, etc., cela me fait penser aux forces de réserve canadiennes, pour ne pas parler de nos forces régulières.

J'aimerais que vous nous disiez pourquoi nous n'avons pas fait participer davantage les Russes à cette dernière opération. Je voudrais que vous rapprochiez cela de l'importance que vous accordez aux interactions entre l'OTAN et les Nations Unies et au fait que cette fois, contrairement à ce qui s'est passé avec le président Bush pour la guerre du Golfe, si je ne me trompe, le Canada et d'autres pays de l'OTAN n'ont pas cherché à persuader le président des États-Unis qu'il était souhaitable d'obtenir en quelque sorte l'aval des Nations Unies avant de recourir finalement à l'intervention armée. Nous ne l'avons pas fait cette fois-ci. Quelle est l'importance de cette décision et quelles en seront les répercussions d'un point de vue général et plus particulièrement de la Russie.

M. Herspring: J'ai indiqué pour quelles raisons la Russie en était là où elle en est dans toute cette situation. Je ne sais pas si nous aurions pu faire mieux ou agir différemment vis-à-vis des Russes dans l'affaire du Kosovo, tout simplement parce que je considère avant tout la chose sous l'angle de la politique interne des États-Unis. Je ne pense pas que nous aurions pu faire grand-chose de plus au sujet des Russes. Pour ce qui est du recours à l'ONU, il n'en était pas question étant donné que les Russes et les Chinois auraient opposé leur veto.

À partir du moment où l'on décide de recourir à des frappes aériennes contre le Kosovo, la plus mauvaise solution est de s'adresser à l'ONU parce qu'elle va imposer son veto. Le recours à l'ONU, c'est comme le recours au droit international, il faut s'en servir lorsque cela sert nos intérêts. Sinon, il faut s'abstenir. Je l'ai appris à mes dépens, lorsque je travaillais pour Les Aspen. J'ai proposé un jour d'agir dans un sens donné pour une raison bien précise et M. Aspen m'a répondu: «Ce qui est juste, c'est ce qui est conforme aux intérêts américains; je vous conseille de vous en convaincre tout de suite.» Je l'ai appris à mes dépens et c'est un des grands architectes de la politique étrangère américaine, et bien évidemment de la politique américaine de sécurité, qui me l'a enseigné.

Avant tout grâce à Strobe Talbot, qui a été le principal architecte de notre politique russe, nous avons réussi à nous retirer dans une large mesure. Si j'étais conseiller — et ce n'est pas le

going to the UN, in this circumstance, given what I think is our goal, it would be silly to go to the UN. We will not get here from there if we go through the UN.

The case of the Persian Gulf was a different situation. It was not a country invading itself, it was a country invading another country. From the standpoint of most member nations of the UN, that was clearly an obviously unacceptable type of behaviour.

Now you have raised a much more fundamental question about national sovereignty. If a country decides to use its own internal security forces, however beastly and hideous their actions may be, is it anyone else's business?

That is something the Chinese do not want to have to put up with, because it raises Tibet and all kinds of internal problems in China. The Russians do not want to do it, for many reasons.

A lot of other countries in the UN are very uncomfortable with this idea that we are telling Serbia that they cannot use their own forces in their own country — admitting the rapes and the tortures. I teach courses on Eastern Europe, and I am rather intimately familiar with some of the things that have been done. I focus on a lot of those. I am not justifying anything the Serbs have done. However, in the world community, a lot of countries become very uncomfortable when you tell them that they cannot normalize their internal situation by getting rid of a minority, by beating up on a minority, whatever the case may be.

Senator Meighen: Has the attitude in the United States towards the payment of so-called peacekeeping dues changed at all, or is it evolving?

Mr. Herspring: You mean UN dues?

Senator Meighen: They are made up, in a significant part, by peacekeeping expenses. I believe.

Mr. Herspring: I can only tell you what is coming from the heartland of America, where we have people who refuse to serve in the American military if they have to wear the blue patch. They will be court-martialled before they will do it.

The American psyche is hung up on the idea of non-Americans commanding American forces. There is not a problem in one area — and this is one reason why you come back to this issue. Nobody has a problem in NATO. If a Canadian colonel commands American troops, Americans do not become upset. When you take it outside of that, because of the different calibre of military, the quality of the officers you are dealing with, you cannot be sure what they are doing, you cannot be sure about the orders they will give, and people become very uptight.

In terms of American involvement in peacekeeping, it is much easier to do it in a NATO context, partially for that reason. Most Americans do not object to putting money into NATO. A lot of Americans object to NATO for problems of birth control,

cas — et si l'on me demandait de m'adresser à l'ONU dans une telle circonstance, compte tenu de la façon dont je comprends notre objectif, je dirais qu'il serait stupide de s'adresser à l'ONU. Ce n'est pas ainsi que l'on peut atteindre notre objectif.

Le cas du Golfe persique était différent. Il ne s'agissait pas d'un pays envahissant l'une de ses régions mais d'un pays envahissant un autre pays. Aux yeux de la plupart des nations membres de l'ONU, il s'agissait là de toute évidence d'un comportement inacceptable.

Vous venez aussi de soulever une question bien plus fondamentale au sujet de la souveraineté nationale. Si un pays décide de recourir à ses propres forces de sécurité internes, malgré le caractère horrible et sanglant de son action, est-ce que les autres doivent intervenir?

C'est une chose que les Chinois ne veulent pas accepter parce que cela soulève le problème du Tibet et toutes sortes d'autres difficultés propres à la Chine. Les Russes n'en veulent pas, pour bien des raisons.

Bien d'autres pays des Nations Unies n'aiment pas du tout le fait qu'on dise à la Serbie qu'elle ne peut pas recourir à sa propre armée dans son propre pays — en admettant l'existence des viols et des tortures. Je donne des cours sur l'Europe de l'Est et je suis très au courant de certaines choses qui ont été commises. Je m'intéresse à un grand nombre d'entre elles. Je ne justifie absolument pas ce que les Serbes ont pu faire. Toutefois, au sein de la communauté internationale, bien des pays sont très mal à l'aise lorsqu'on leur dit qu'ils ne peuvent pas normaliser leur situation interne en se débarrassant d'une minorité, en la maltraitant, etc.

Le sénateur Meighen: Est-ce que l'attitude des États-Unis concernant le paiement des prétendues cotisations relatives au maintien de la paix a changé ou évolué?

M. Herspring: Vous voulez parler des cotisations à l'ONU?

Le sénateur Meighen: Je crois qu'elles recouvrent en grande partie les frais correspondant au maintien de la paix.

M. Herspring: Je me contenterai de vous dire ce que ressent l'Amérique profonde, là où il y a des gens qui refusent de servir dans l'armée américaine pour jouer les Casques bleus. Ils préfèrent passer devant une cour martiale plutôt que d'accepter cela.

La mentalité américaine se refuse à l'idée que des troupes américaines puissent être commandées par d'autres. Il n'y a aucun problème dans une seule instance — et c'est la raison pour laquelle on revient constamment sur la question. Personne ne soulève de difficultés au sein de l'OTAN. Si un colonel canadien commande des troupes américaines, les Américains ne s'en formalisent pas. En dehors de cela, en raison de la formation différente des militaires, de la qualité des officiers avec lesquels il faut traiter, on ne peut pas être sûr de ce qu'ils vont faire, des ordres qu'ils vont donner et les gens sont très réticents.

Pour ce qui est de la participation américaine au maintien de la paix, il est bien plus facile de le faire dans le cadre de l'ONU, en partie pour cette raison. La plupart des Américains ne s'opposent pas à ce que l'on verse des crédits à l'ONU. De nombreux

moral-social issues. Those issues upset them. They are also upset because they think the NATO organization is bloated, that a lot of money is sliding down the slippery slope into the sewer. They object to that. They object to many things that NATO wants to do. There is that segment that sees it as a one-world government, to which there is no argument because it is an irrational argument.

The Chairman: Am I correct in understanding that it is your position that what was going on in Yugoslavia, however horrendous, was properly the concern of the Yugoslavian authorities and of the Yugoslavian people? If so, what are the implications of that for peacekeeping?

If, for example, the Government of Turkey decided that what the Kurds were doing was utterly reprehensible and decided to engage in ethnic cleansing — perhaps some people would call it genocide — would NATO have any reason to attempt to intervene militarily?

Mr. Herspring: You have raised the kind of question that I do not have an answer for, but we need to start taking the time to think about it. The United States has 173,000 marines. You cannot send them to East Timor, to Kurdistan. In short time, you run out of marines.

What we must start doing that we have not done is to try to decide which battles we should be fighting. We cannot spend our life as world policemen, correcting every wrong. I am not in favour of Chinese policies toward women, not in support of Jakarta's treatment of minorities. We must decide when the situation warrants it, when it is in our interest to become involved — and maybe in the case of the Kurds, it would not be.

The Chairman: Were you saying, in effect, that we should not have sent military forces, in any form, to Yugoslavia, a sovereign state?

Mr. Herspring: No. First of all, there are a lot of people in the UN who hold to that principle. That is what I was originally trying to say.

What I am saying is that if we have decided, as an alliance, to send troops in, then we must be up front that this one is different from another one, that it is not the same as Rwanda or Somalia, or whatever. It is different for "this" reason. I would prefer to see it defended, not just on a human rights basis, but have it defended on the basis of, if it is not solved here, we will have the Turks and Greeks involved, we will have Macedonia collapsing, Bulgaria will get in the middle of it, NATO will end up ripping itself apart. I am more comfortable with that than I am on the human rights basis, simply because I do not have an answer as to why the life of an Albanian is worth more than the life of somebody from Rwanda. However, the fact is that we cannot fight them all. We must get away from the "feel good" missionary complex.

There was a famous bumper sticker at the time of the Gulf War in Washington. I would love to have a copy of it. You all remember George Bush and his feeling about certain vegetables.

Américains s'opposent à l'ONU pour des raisons de contrôle des naissances, des enjeux moraux et sociaux. Ces questions les inquiètent. Ils s'inquiètent par ailleurs parce qu'ils estiment que l'organisation de l'ONU est pléthorique, que l'on jette l'argent par les fenêtres. Ils ne sont pas d'accord. Ils ne sont pas d'accord avec bien des choses que fait l'ONU. Il y a des gens pour dire qu'il s'agit d'un gouvernement mondial et il est impossible de les contredire, puisqu'il s'agit là d'un argument irrationnel.

Le président: Ai-je raison d'en conclure que vous considérez que ce qui se passe en Yougoslavie, même si c'est horrible, est après tout l'affaire du pouvoir et de la population yougoslaves? S'il en est ainsi, qu'est-ce que cela implique pour les opérations de maintien de la paix?

Si, par exemple, le gouvernement turc décidait que ce que font les Kurdes est totalement inadmissible et procédait à un nettoyage ethnique — que certains qualifieraient éventuellement de génocide — est-ce que l'OTAN aurait une raison quelconque d'intervenir sur le plan militaire?

M. Herspring: Vous soulevez le genre de question à laquelle je n'ai pas de réponse, mais il nous faut prendre le temps d'y réfléchir. Les États-Unis ont 173 000 soldats d'infanterie de marine. On ne peut pas les envoyer au Timor oriental, au Kurdistan. Très vite, ils ne suffiront pas à la tâche.

Ce qui est indispensable, et ce que nous n'avons pas encore fait, c'est de chercher à voir quelles sont les batailles qu'il nous faut mener. Nous ne pouvons pas passer notre temps à faire la police dans le monde, à redresser tous les torts. Je ne suis pas en faveur des politiques chinoises envers les femmes ni du traitement accordé aux minorités par Jakarta. Nous devons décider quand la situation le justifie, quand il est dans notre intérêt d'intervenir — et ce ne serait peut-être pas le cas pour les Kurdes.

Le président: Est-ce que vous nous dites qu'en fait nous n'aurions pas dû envoyer, sous quelque forme que ce soit, des forces militaires en Yougoslavie, un État souverain?

M. Herspring: Non. Tout d'abord, il y a bien des gens à l'ONU qui s'en tiennent à ce principe. C'est ce que j'ai voulu dire au départ.

Je dis que si notre alliance décide d'envoyer des troupes, il faut qu'elle soit en mesure d'expliquer que ce conflit est différent de tel ou tel autre, qu'il n'est pas le même par exemple que celui du Rwanda ou de la Somalie. Il est différent pour «telle ou telle» raison. Je préférerais qu'on défende notre action non pas en nous référant uniquement aux droits de la personne, mais en disant que si l'on ne résout pas cette situation, les Turcs ou les Grecs vont s'en mêler, la Macédoine va s'écrouler, la Bulgarie va s'impliquer, l'OTAN va finir par se déchirer. Je me sens plus à l'aise avec cela qu'avec les droits de la personne, tout simplement parce que je ne peux pas vous dire pour quelle raison la vie d'un Albanais vaudrait davantage que celle d'un Rwandais. Pourtant, nous ne pouvons pas mener tous les combats. Nous devons nous débarrasser du complexe missionnaire de ceux qui se sentent «du bon côté».

Lors de la guerre du Golfe, on a vu apparaître à Washington une affiche célèbre à l'arrière des voitures. J'aimerais en avoir une. Vous vous souvenez de ce que pensait George Bush de

The bumper sticker read, "If broccoli were Kuwait's main export, would we be in the Gulf?" The fact is oil is more important. People do not like to say that oil is more important than the life of a person in Brazil, Jakarta, wherever.

Senator Andreychuk: You started out by saying that the Americans had made up their minds and that it was more of a political decision to use an air strike and no other means.

Mr. Herspring: Yes.

Senator Andreychuk: Consequently, however they went about it, the Americans included NATO countries, and NATO countries now are in this altercation?

Mr. Herspring: Yes.

Senator Andreychuk: The justification has been because of our altered mandate from 1991. Do you think with this expanded NATO definition that we made it easier for the Americans to control NATO than previously?

Mr. Herspring: No. What do you do with a 200-pound gorilla? The answer is "Whatever it wants to do." There is that problem with the United States, however you want to deal with it, because there are now no other superpowers, simply the United States. If we had not gone into Kosovo, there would have been tremendous problems in Europe on the part of Germans, on the part of others who would say that we cannot have our front doorstep coming apart at the seams. That was the worry about Bosnia. Get inside Bosnia, because then we control the situation in Kosovo.

What I am critical of is those in the American administration who acted for their own self-interest or out of stupidity. For example, Al Gore, who argued that we should not, under any circumstances, have ground troops, because "not only do I have to run against Clinton's sexual legacies, I will have to run against body bags coming back from Kosovo." That was not the basis upon which that decision should have been made.

I feel very strongly that the civilians should control the military. I also feel that, when a military action is contemplated, one is foolish not to listen to the advice of the military advisors. The vote, as I am told, went like this. The CNO said, "No, do not go and use only air." The Chief of Staff of the Army said, "No, do not go." The marine commandant said, "No." General Shelton said, "No." Only the Air Force Chief of Staff said that it was a great idea. Shelton was leaned on, and even with him it was a three-two vote. It does not take a rocket scientist to realize that, if it is a three-two vote, and your top military men are saying, "You cannot get from here to there," you ought to listen to them. That is what I am objecting to. If you make the decision to go, then listen to them and say, "How are you going to do it?"

certain légumes. On pouvait lire sur cette affiche: «Si la principale exportation du Koweït était le brocoli, est-ce que nous serions en guerre dans le Golfe?» Le fait est que le pétrole est plus important. Les gens n'aiment pas reconnaître que le pétrole est plus important que la vie d'une personne au Brésil, à Jakarta ou ailleurs.

Le sénateur Andreychuk: Vous nous avez dit au départ que les Américains avaient pris leur décision et que le fait de recourir à des frappes aériennes à l'exclusion de tout autre moyen était surtout une décision politique.

M. Herspring: Oui.

Le sénateur Andreychuk: Par conséquent, quelles que soient les solutions qu'ils aient adoptées, les Américains ont ensuite englobé les pays de l'OTAN et ces derniers sont aujourd'hui impliqués dans cette dispute?

M. Herspring: Oui.

Le sénateur Andreychuk: La justification a été la modification de notre mandat à partir de 1991. Pensez-vous que c'est cet élargissement de la définition de l'OTAN qui a permis aux Américains de prendre plus facilement le contrôle de l'OTAN que ce n'était le cas auparavant?

M. Herspring: Non. Que peut-on faire face à un gorille de 200 livres? La réponse, c'est «Ce qu'il veut bien faire.» C'est le problème face aux États-Unis, quelle que soit la façon dont on l'aborde, parce qu'il n'y a pas d'autres superpuissances que les États-Unis. Si nous n'étions pas allés au Kosovo, nous aurions eu d'énormes problèmes en Europe du fait des Allemands ou d'autres parties prenantes, qui se seraient plaints du fait que l'on n'est pas capable de nettoyer devant notre porte. Ces mêmes inquiétudes se sont exprimées au sujet de la Bosnie. Il faut entrer en Bosnie, de là on pourra contrôler la situation au Kosovo.

Ceux que je critique, ce sont les responsables au sein de l'administration américaine qui ont agi dans leur propre intérêt et par stupidité. Ainsi, Al Gore, qui a soutenu qu'il était exclu d'envoyer des troupes au sol, quelles que soient les circonstances, parce que «non seulement il me faudra faire campagne en assumant l'héritage sexuel de Clinton, mais en outre, je devrais me justifier lorsque les cercueils nous ramèneront les morts du Kosovo.» Ce n'est pas sur cette base qu'aurait dû être prise cette décision.

Je suis fermement convaincu que le pouvoir civil doit contrôler le pouvoir militaire. J'estime aussi que lorsqu'on envisage une action militaire, il est stupide de ne pas écouter les conseils des militaires. Je me suis laissé dire que le vote s'était passé comme suit. Le chef des opérations navales a déclaré: «Non, n'y allons pas s'il n'y a que des frappes aériennes.» Le chef d'état-major de l'armée a dit: «Non, n'y allons pas.» Le commandant de la marine a répondu: «Non.» Le général Shelton a dit: «Non.» Seul le chef d'état-major des forces aériennes a estimé que c'était une excellente idée. Shelton s'est rallié et même avec sa voix, c'était trois contre deux. Il n'est pas besoin d'avoir inventé la poudre pour se rendre compte qu'avec un vote à trois contre deux, et alors que les principaux responsables militaires affirment que «ce n'est pas la bonne façon de procéder», il convient de les écouter. C'est

Senator Andreychuk: The way we are structuring NATO at this time, all of that took place with the Americans. Now we move and shift to decide to do it in NATO. Where were the fine military minds or the fine political minds to say exactly what you have said, to prevent the kind of stupidity or the kind of self-interest that you pointed out?

Mr. Herspring: I do not know, because I was not in NATO. I was not there. I was not privy to the inside policy. Some of it is power relationships. A lot of it will be done, whether or not you or I like it. It simply is a power relationship. I do not think the United States was the Lone Ranger on this one. The United States may have pushed very hard for a certain action. However, as I understand it, other members of NATO also do not want ground troops to be sent in. A lot of other countries were uncomfortable, but from the American standpoint, I object to that for the reasons I have given.

Senator Andreychuk: Going back to your paper, you are simply saying that there are political problems in Russia, as well economic problems, and you have characterized those rather grimly. Despite all of that, you are saying that NATO needs to continue to work out its relationship with Russia, that that is the key to its success?

Mr. Herspring: Absolutely. I would rather over-embrace than under-embrace. I have spent my life dealing with Russians. I can tell you one horror story after another of what it can be like trying to deal with the Russians. I know the problems and pitfalls.

Having said that, we have too much at stake, in terms of your grandkids and my grandkids, in terms of the future of both of our countries. There comes a time in life where you get tired of being insulted by somebody, but you say, "I will not let you get away with that but there are bigger fish to fry." In this case, that is what is happening. As much as I am critical of the American administration, I am strongly supportive of the administration for the way they have done it: for NATO, not just the Americans. I think Tony Blair deserves credit, as well as Schroeder. The French as well has done a magnificent job of bringing the Russians into this. If anything good comes out of Kosovo, anything, it has been bringing the Russians back into Europe from where they were before.

Senator Andreychuk: I think you answered a question that you are less preoccupied with the principles in NATO's charter than you are with the fact that you think it must be flexible and adaptable: is that correct?

Mr. Herspring: That is correct. My daughter is a lawyer, and she would say that that is why I am not a lawyer. I have a problem to solve, within the ethical boundaries that I try to operate within. I am always looking for ways to manipulate the system to get the problem solved, if that is what is really important.

ce que je reproche. Si l'on décide d'y aller, il faut écouter les responsables et leur demander: «Comment allez-vous procéder?»

Le sénateur Andreychuk: Étant donné la structure actuelle de l'OTAN, tout cela s'est passé au niveau des Américains. On a ensuite décidé d'opérer au sein de l'OTAN. Comment se fait-il qu'il n'y a eu aucun grand responsable militaire ou politique qui s'est levé pour dire exactement ce que vous venez d'indiquer et nous épargner les décisions stupides ou intéressées que vous avez évoquées?

M. Herspring: Je n'en sais rien, parce que je n'étais pas à l'OTAN. Je n'étais pas sur place. Je n'étais pas au courant des politiques internes. Il y a dans certains cas des relations de pouvoir. Bien des choses se passent de toute façon qu'on le veuille ou non. C'est simplement une relation de pouvoir. Je ne pense pas que les États-Unis aient fait cavalier seul en l'espèce. Les États-Unis ont peut-être préconisé résolument le recours à telle ou telle action. Toutefois je crois comprendre que d'autres membres de l'OTAN étaient eux aussi contre une intervention terrestre. Bien d'autres pays se sentaient mal à l'aise mais, du point de vue des États-Unis, je suis contre cette décision pour les raisons que j'ai exposées.

Le sénateur Andreychuk: Pour en revenir à votre mémoire, vous nous dites en somme que la Russie éprouve des problèmes politiques tout autant qu'économique et vous nous dépeignez la situation sous un jour assez sombre. En dépit de cela, vous affirmez qu'il faut que l'OTAN continue à développer ses relations avec la Russie et que c'est là la clé de son succès?

M. Herspring: Tout à fait. Je préfère trop embrasser plutôt que mal étreindre. J'ai passé toute ma vie à traiter avec les Russes. Je peux vous raconter des dizaines d'histoires à vous faire dresser les cheveux sur la tête lorsqu'on a affaire avec les Russes. Je connais les difficultés et les pièges.

Cela étant dit, les enjeux sont trop grands, pour nos petits-enfants, pour ce qui est de l'avenir de nos deux pays. Il arrive un moment dans la vie où l'on se fatigue d'être insulté par quelqu'un mais on se dit: «cela ne te portera pas bonheur, mais j'ai d'autres chats à fouetter.» En l'espèce, c'est ce qui se passe. Même si je critique l'administration américaine, j'appuie résolument ce qu'elle a fait: pas seulement les Américains, mais l'ensemble de l'OTAN. Je considère que Tony Blair doit être félicité, de même que Schroeder. Les Français, de leur côté, ont fait un magnifique travail en réussissant à réintégrer les Russes. S'il y a quelque chose de positif dans l'affaire du Kosovo, une seule chose, c'est d'avoir ramené les Russes là où ils se trouvaient auparavant, dans le giron de l'Europe.

Le sénateur Andreychuk: En réponse à une question, vous avez dit, je crois, être moins préoccupé par le respect des principes de la Charte de l'OTAN que par le fait que l'Alliance devrait être plus souple et davantage en mesure de s'adapter à la situation. C'est bien cela?

M. Herspring: Oui. Ma fille est avocate et elle vous dirait que c'est précisément pour cela que je ne le suis pas moi-même. Quand je me heurte à un problème qu'il est important de résoudre, j'essaie toujours de manipuler le système pour trouver une solution, mais dans les limites de l'éthique.

Senator Andreychuk: Perhaps that is why we got into our present problems with NATO. We knew clearly what NATO was. East-west collapses. A number of our constituencies were saying that we do not need a military defence alliance, in Europe particularly, so what we did is fudge.

Mr. Herspring: You are ore diplomatic than I am, but that is exactly what we did.

Senator Andreychuk: We decided to have a peacekeeping mission. That is where that lack of clarity came from. Now some people are arguing that we should go back and revisit the issue and re-establish the true principles for NATO.

Mr. Herspring: I have no problem with that, but not now. Too much is unstable, too much is up in the air right now, in terms of what is occurring with Kosovo, what is occurring with the Russians. I do not have problems with doing that.

What you have raised is a very critical and very important question. Should NATO be allowed to die on the vine because the reasons that it was originally set up do not make sense anymore? My response to that is no, for the simple reason that there is no other vehicle within which we can carry out military operations with such smoothness and inner connectivity. Carrying on military operations is very complex. The fact that American soldiers do not have problems in Macedonia working for a British general, and the fact that the Germans do not have problems working alongside Czechs, whatever, is very important. It helps teach co-operation. It teaches people to go beyond nationalism, which is what we are starting to do in some cases. We are building foundations, not houses.

I would argue that throwing out the NATO baby with the bathwater would have been worse than setting up a new one. The minute you set up a new one, you open up a Pandora's box. Somebody's ego will come out on one side, another's ego on another side. You will spend six months trying to negotiate the most simple thing, which is what we already have. What we do not have is a clearly defined new mission, because we are still trying to figure out what it is.

Senator Stollery: I just wish to point out that, in Paris, on 27 May 1997, the NATO-Russia Founding Act was signed by the Secretary General and the heads of state of governments of the North Atlantic Alliance and the President of the Russian Federation. I am not talking about the Charter. I am talking about what was signed on May 27, 1997, and whether it has been effective or not.

Senator Andreychuk: Was it your opinion that we should have expanded into countries like the Czech Republic, Poland?

Mr. Herspring: I have done a careful study of the Czech, Polish and Hungarian militaries, none of which has paid their own way. The Czech military is an absolute disaster. The Hungarians are no better. The Polish have been trying. I can give you the facts and figures.

Le sénateur Andreychuk: C'est peut-être ce qui explique nos problèmes actuels avec l'OTAN. Avant, nous savions ce à quoi correspondait l'OTAN: il y avait un malaise entre l'Est et l'Ouest. Mais voilà, quand nombre de nos électeurs nous ont dit que nous n'avions plus besoin d'une alliance militaire de défense, surtout pas en Europe, nous nous sommes esquivés.

M. Herspring: Vous dites cela en des termes tellement plus diplomatiques que moi, mais c'est vrai, c'est bien ce que nous avons fait.

Le sénateur Andreychuk: Au Kosovo, nous avons décidé de mener une mission de maintien de la paix et c'est à cet égard que les choses ne sont pas claires. Maintenant, certains soutiennent que nous devrions nous retirer, revoir la mission et rétablir les principes de base de l'OTAN.

M. Herspring: Tout à fait d'accord, mais pas maintenant. Il y a beaucoup trop d'instabilité, beaucoup trop de questions en suspens vis-à-vis de ce qui se passe au Kosovo et avec les Russes. Sinon, je n'ai rien contre cela.

Vous venez de soulever une question délicate et très importante. Devrait-on laisser pourrir l'OTAN parce que les raisons pour lesquelles l'Alliance a été créée à l'origine ne tiennent plus? Personnellement, je dirais que non pour la simple et bonne raison qu'il n'existe pas d'autre véhicule susceptible de nous permettre de mener aussi bien des opérations militaires, en assurant la même soudure entre les forces. La conduite des opérations militaires est très complexe. Il est, par exemple, très important que les Américains en Macédoine n'éprouvent pas de difficultés à évoluer sous les ordres d'un général britannique ou que les Allemands n'aient pas de problème à collaborer avec des Tchèques. L'OTAN est une école de coopération. Les gens apprennent à dépasser leur nationalisme: c'est précisément ce qui se passe dans certains cas. Nous sommes en train de couler des fondations, pas de bâtir des maisons.

Je soutiens que le fait de jeter le bébé OTAN avec l'eau du bain aurait été pire que de remettre sur pied une nouvelle alliance. Dès l'instant qu'on établirait une nouvelle alliance, on ouvrirait la boîte de Pandore. On assisterait à un clash des ego. On passerait six mois à négocier l'élément le plus simple que nous avons déjà avec l'OTAN. Il ne nous manque qu'une chose pour l'instant: la définition de la mission de l'Alliance, parce que nous sommes encore en train de nous demander ce qu'elle est.

Le sénateur Stollery: Je tiens simplement à souligner que le 27 mai 1997, le secrétaire général de l'OTAN et les chefs de gouvernement des États membres de l'Alliance de l'Atlantique Nord ainsi que le président de la Fédération russe ont signé, à Paris, l'Acte fondateur OTAN-Russie. Je ne parle pas de la Charte, je parle du document qui a été signé le 27 mai 1997 et je veux savoir si, selon vous, il est efficace ou non.

Le sénateur Andreychuk: Que pensez-vous de l'ouverture de l'OTAN à des pays comme la République tchèque ou la Pologne?

M. Herspring: J'ai étudié de près les armées tchèques, polonaises et hongroises et j'estime qu'aucune d'elle n'a payé son dû. L'armée tchèque est une véritable catastrophe et les Hongrois ne sont pas mieux lotis. Quant aux Polonais, ils font leur possible. Je pourrais vous communiquer des données à ce sujet.

I did not think that it was fair to the American, Canadian or German taxpayer to bring these countries into NATO and expect us to pay to modernize their militaries. In my opinion, they should have to modernize their militaries first. I lost, and I can tell you why I lost. There were two factors: the Germans, and Madeleine Albright. Madeleine Albright is Czech. Come hell or high water, the Czech Republic was going to get into NATO. The Hungarians at least have given us their airfields. The Poles have sent troops. The Czechs are now complaining, every time we do bombing in Kosovo, that we should not be bombing Kosovo. To answer your question, it was a political decision over which we had no control.

To this day, I do not think that, the Czech, particularly, and the Hungarian military are doing their fair share in terms of modernizing and operability. The Polish military has put a tremendous amount of money into creating operability, in an economy that does not have the money to pay for it. However, they are doing their best. The Czechs and the Hungarians are doing very little, 1.2 per cent of GNP, something like that.

The Chairman: What you are advocating, and I do not mean to suggest that it is wrong, is a highly pragmatic approach, not the legalistic approach that some diplomats and some lawyers might adopt, by reason of their training.

Earlier you told us that the nature of U.S. participation in the present NATO operation in Kosovo was, largely, a function of U.S. domestic politics.

Mr. Herspring: Certainly the American involvement, in the way it was carried out, is a reflection of American domestic politics.

The Chairman: Let me state a position, and then I will ask you to comment on it. We have NATO, and it is valuable to retain those structures, fine. The United States is the overwhelming leader in that organization. Inevitably, given the nature of the U.S. Constitution, it is more difficult for the U.S.A. to give the leadership to the alliance than it might be for some other countries. Then, of course, you have U.S. domestic politics.

Given the facts, we must be pragmatic. We want to retain NATO, regardless of what might be regarded as certain disabilities or disfunctions within NATO. We better learn to recognize those disabilities and learn to live with them. Is that your overall view? Is that a reasonably accurate statement?

Mr. Herspring: I would modify it to say that, if you do not have NATO, from your standpoint, the Americans will be out on their own. NATO does not give you the ability to control the Americans, but it gives you the ability to heavily influence the direction in which they are heading. The degree to which members of the Canadian government want to moderate American action in A, B or C, then the fact that you are within NATO — for example, let's assume that the Americans wanted to send the marines in and to do much more than what has happened. The fact

Je trouvais qu'il n'était pas juste que l'OTAN intègre ces pays et soumette aux contribuables américains, canadiens ou allemands la facture de la modernisation de leurs armées. J'estime qu'ils auraient dû commencer par moderniser leurs armées. On ne m'a pas écouté et je vais vous dire pourquoi. Il y a deux grands responsables à cela: les Allemands et Madeleine Albright. Madeleine Albright est Tchèque et il était certain que contre vents et marées, la République tchèque allait faire partie de l'OTAN. Au moins, les Hongrois, nous ont donné l'accès à leurs terrains d'aviation. Les Polonais ont envoyé des troupes. Mais les Tchèques, eux, se plaignent chaque fois que nous allons bombarder le Kosovo. Donc, pour répondre à votre question, l'intégration d'anciens pays de l'Est au sein de l'OTAN a été une décision politique où nous n'avons pas eu notre mot à dire.

Jusqu'à présent, je ne pense pas que les Tchèques — surtout eux, mais les Hongrois aussi — fassent leur part sur les plans de la modernisation et l'opérationnalisation de leur force. Les Polonais ont énormément investi pour que leurs forces armées soient opérationnelles, alors que leur économie ne leur en donne pas les moyens. Pourtant, ils ont fait de leur mieux. Ce n'est pas le cas des Tchèques ni des Hongrois qui ne consacrent qu'environ 1,2 p. 100 de leur PIB au budget de défense.

Le président: Vous proposez, et je ne dis pas que vous avez tort, une approche très pragmatique; ce n'est pas l'approche legaliste de certains diplomates et avocats que l'on doit à leur formation.

Plus tôt, vous nous avez dit que la nature de la participation américaine aux opérations actuelles de l'OTAN au Kosovo était essentiellement le résultat de la politique intérieure américaine.

M. Herspring: Il est certain que la participation américaine, telle qu'elle se présente actuellement, est le reflet de la politique intérieure de ce pays.

Le président: Permettez-moi de faire un commentaire auquel je vous demanderais ensuite de réagir. Disons qu'il est intéressant de maintenir en place les structures de l'OTAN. Les États-Unis sont le grand chef de cette organisation. Inévitablement, étant donné la nature de la Constitution américaine, il est plus difficile aux États-Unis qu'à d'autres pays de renoncer à la direction de l'Alliance. Et puis, il y a bien sûr la question de la politique intérieure de notre voisin du sud.

Compte tenu de tout cela, nous devons nous montrer pragmatiques. Nous voulons maintenir l'OTAN, malgré ce que l'on pourrait considérer comme étant ses incapacités ou ses dysfonctionnements. Nous devons apprendre à mieux cerner ce genre de problèmes et à mieux nous en accommoder. Ce n'est pas ce que vous pensez en général? Mon analyse est-elle assez juste?

M. Herspring: Je modifierais simplement une chose: si l'OTAN disparaît, d'après ce que vous dites, les Américains se retrouveront de leur côté. L'OTAN ne vous permet pas de contrôler les Américains mais elle vous donne la possibilité d'influencer très nettement leur orientation. Il est toujours possible pour le gouvernement canadien de modérer l'action américaine dans tel ou tel pays, parce que vous faites partie de l'OTAN. Par exemple, les Américains auraient peut-être voulu envoyer des marines et faire davantage. Eh bien, leur liberté d'action est

that they can or cannot receive NATO approval acts as a hindrance on their freedom of action.

Last night, I listened to someone on Canadian television who was very critical of the Americans. I feel like saying that, if that is your position, then you better not want to get rid of NATO, because then you have made a 300-pound gorilla into a 3,000-pound gorilla who will not pay any attention to you at all. NATO has a restraining influence on the United States. NATO is very important for small countries, absolutely critical. For big countries, it is necessary.

Senator Mahovlich: Gwynne Dyer is a Canadian-born writer based in London. He is one of the world's foremost authorities on war history. He says you cannot get World War III out of this Kosovo incident. Do you agree with him? Could the Kosovo situation be the beginning of WW3?

Mr. Herspring: Semantics. You are asking me whether Kosovo can lead to a conflict involving 20 or more nations.

Senator Mahovlich: A nuclear war?

Mr. Herspring: Not at this point. I do not think.

Senator Mahovlich: This statement can be proven wrong.

Mr. Herspring: It can be questioned. I do not know if it can be proven wrong, because who knows what it will be like in two months. Suppose Kosovo spreads over into Northern Greece and that moves into Macedonia.

Senator Mahovlich: If Russia would have said to Milosevic, "We do not agree on you moving into Kosovo, or stop your rape and murder and everything else," do you think that Milosevic would have gone into there?

Mr. Herspring: Yes.

Senator Mahovlich: Without the consent of Russia?

Mr. Herspring: The person most embarrassed by this whole thing has been Chernomyrdin. Let me tell you why. The idea of ethnic cleansing is not something the Serbs dreamt up. When I teach this segment to my students, I pull out something written by Milovan Djilas, the famous dissident Yugoslav writer.

He tells about the story, in approximately 1923, of the Hungarians occupying part of Serbia. The Hungarian Army comes into a village, rounds up the men, sets them up on one side, and takes all the women into the barn and is in the process of raping them, when a Hungarian sergeant comes out and says, "Hey, open the door so they can see how we improve their stock."

This has been happening for a long time. Between the wars, 600,000 Serbs died because of the Croatian movement. I do not think the Russians are not aiding and abetting. This is not in the Russian's interest. They do not want it.

Senator Mahovlich: The Russians and the Serbs fought together in two world wars.

limitée par le fait qu'ils pourraient ne pas recevoir l'aval de l'OTAN.

Hier soir, j'écoutais quelqu'un à la télévision canadienne qui critiquait les Américains. J'aurais tendance à dire que les gens qui pensent ainsi feraient mieux de ne pas se débarrasser de l'OTAN, parce qu'on transformerait alors un gorille de 300 livres en un animal de 3 000 livres qui ne ferait plus du tout attention à ce qu'on lui dit. L'OTAN a une influence modératrice sur les Nations Unies. L'OTAN est absolument essentielle pour les petits pays. Pour les grands pays, disons qu'elle est nécessaire.

Le sénateur Mahovlich: Gwynne Dyer est un écrivain né au Canada qui réside à Londres. Il est une notoriété en histoire de la guerre. Il estime que l'incident du Kosovo ne risque pas d'entraîner un troisième conflit mondial. Partagez-vous son opinion? La situation du Kosovo pourrait-elle déclencher la Troisième Guerre mondiale?

M. Herspring: C'est une question de sémantique. Vous voulez savoir si le Kosovo risque d'entraîner une vingtaine de pays ou plus dans un conflit?

Le sénateur Mahovlich: Dans une guerre nucléaire?

M. Herspring: Pas à ce stade, je ne le pense pas.

Le sénateur Mahovlich: Les événements pourraient vous donner tort.

M. Herspring: C'est à voir. Je ne sais pas si les événements me donneront tort, parce que qui sait là où on en sera dans deux mois d'ici. Ce conflit pourrait s'étendre au nord de la Grèce puis à la Macédoine.

Le sénateur Mahovlich: Et si les Russes avaient dit à Milosevic: «Nous ne voulons pas que tu ailles au Kosovo, que tu y commettes des viols, des meurtres et d'autres exactions», pensez-vous qu'il y serait allé tout de même?

M. Herspring: Oui.

Le sénateur Mahovlich: Sans le consentement de la Russie?

M. Herspring: Celui qui est le plus embarrassé par tout cela, c'est Tchernomyrdine. Je vais vous dire pourquoi. L'épuration ethnique ne correspond pas à une vision serbe. Quand j'enseigne cela à mes étudiants, je sors un texte de Milovan Djilas, le fameux écrivain dissident yougoslave.

L'histoire qu'il raconte se passe vers 1923, pendant l'occupation hongroise d'une partie de la Serbie. L'armée hongroise arrive dans un village, rassemble les hommes, les met d'un côté et entraîne toutes les femmes dans une grange. Pendant que les soldats sont en train de les violer, un sergent hongrois vient leur dire: «Ouvrez les portes pour qu'ils voient comment nous améliorons leur race».

Cette haine remonte à très loin. Entre les deux guerres mondiales, 600 000 Serbes ont été tués par les Croates. Je ne dirais pas que les Russes n'aident pas. Ils n'ont pas intérêt à ce que tout cela se passe. Ils ne le veulent pas.

Le sénateur Mahovlich: Les Russes et les Serbes ont combattu côte à côte lors des deux guerres mondiales.

Mr. Herspring: One of the arguments that is made is that this is ethnic brotherhood. There are religious ties here. They use the same alphabet. The Russians helped to liberate the Serbs. The Russians are not stupid. They have been put into a situation that they do not like. When Chemomyrdin went to Belgrade, he laid the law down to Milosevic, as others have. Milosevic basically said, "We will do this, like it or not." The only way that people in that part of the world feel they can take care of 1,000 years of this kind of stuff is simply to get rid of them.

It would be analogous to Canada deciding that the only way to have solved the problem in Quebec was to send all French people back to France. It may be horrendous, it may have been one of the greatest travesties of justice of all human kind. It would have solved the problem.

In the Balkan sense, that is how you solve a problem. The Balkans think that raping Muslim women makes lots of sense. Once defiled, the family is destroyed. It is a very simple way of solving the problems. That is the way you make the whole society dysfunctional. In this part of the world, that has been the accepted way of handling these kinds of problems. I do not think that this is something that Russia encouraged. I think, in fact, that the Russians said "stop."

Senator Mahovlich: I do not think they encouraged them, but when the time came to say no, the door was open.

Mr. Herspring: Diplomats always talk on two different levels, privately and publicly.

Senator Mahovlich: We are not looking at it in the way it might really have happened, because Gwynne Dyer blames Moscow and China.

Mr. Herspring: There are different levels of support.

Senator Mahovlich: They were left out.

Mr. Herspring: As far as I know, they have not been providing weapons. In the first place, they cannot get them there. The Romanians will not give them over-flight, the Hungarians will not let them send anything through.

The Russians, on occasion, have been providing verbal support. The Chinese support is much more principled. They are fighting for the principle. If they allow the Kosovo argument, they allow the Tibetan argument, so they will fight you on that.

Senator Mahovlich: Do you think that NATO can solve this problem? Do you think that the United Nations can solve this problem?

Mr. Herspring: I do not think the United Nations has any chance of solving this problem.

Senator Mahovlich: Somebody must come in, from outside the perimeter.

Mr. Herspring: One of the most influential political scientists that I ever read said that there are no solutions or answers to political questions. A solution to a political question begets

M. Herspring: On avance effectivement la notion de fraternité ethnique. Il y a aussi des liens religieux. Ils ont le même alphabet. Les Russes ont aidé les Serbes à se libérer des Allemands. Les Russes ne sont pas stupides. Ils se retrouvent dans une situation qu'ils n'aiment pas. Quand Tchernomyrdine est allé à Belgrade, il a dit à Milosevic ce qu'il fallait faire, comme d'autres, et Milosevic lui a essentiellement répondu: «Peu importe, c'est ce que nous allons faire, que vous le vouliez ou non». Les gens de cette partie du monde ont l'impression que la seule façon de régler 1 000 ans d'histoire consiste simplement à se débarrasser des Kosovars.

Au Canada, cela reviendrait à régler le problème du Québec en renvoyant tous les francophones en France. Cette façon de voir les choses est horrible. Ce serait le plus grand simulacre de justice de l'histoire humaine, mais le problème serait réglé.

Dans les Balkans, c'est ainsi qu'on règle les problèmes. Pour les gens de la région, le viol des musulmanes est très logique. Privée de ses papiers, la famille est complètement détruite. C'est une façon très simple de régler le problème. C'est ainsi qu'on rend toute une société dysfonctionnelle. Dans cette partie du monde, on accepte cette façon de traiter les problèmes. Je ne pense pas que la Russie encourage ce genre de comportement et je suis même sûr que les Russes ont demandé aux Serbes d'arrêter.

Le sénateur Mahovlich: Je ne dirais pas qu'ils sont allés jusqu'à les encourager, mais ils auraient pu intervenir quand le moment est venu de mettre le holà.

M. Herspring: Les diplomates parlent toujours à deux niveaux: le niveau privé et le niveau public.

Le sénateur Mahovlich: Peut-être que nous n'analysons pas la chose comme elle s'est vraiment passée, parce que Gwynne Dyer blâme Moscou et Beijing.

M. Herspring: Il existe différents niveaux d'appui.

Le sénateur Mahovlich: Ils ont été laissés de côté.

M. Herspring: À ce que je sache, ils n'ont pas fourni d'armes. D'abord, parce qu'ils ne pouvaient pas se rendre sur le théâtre des opérations: les Roumains ne leur auraient pas donné l'autorisation de survol et les Hongrois n'auraient rien laisser passer.

À l'occasion, les Russes apportent un soutien verbal. L'appui des Chinois est beaucoup plus un appui de principe. Ils se battent pour les principes. S'ils avalisaient l'action au Kosovo, ils seraient confrontés au problème du Tibet. C'est pour cela qu'ils ne sont pas d'accord.

Le sénateur Mahovlich: Pensez-vous que l'OTAN puisse résoudre ce problème? Pensez-vous que les États-Unis pourraient le résoudre?

M. Herspring: Je ne pense pas que les États-Unis aient une quelconque chance de résoudre ce problème.

Le sénateur Mahovlich: Mais quelqu'un doit y parvenir, à l'extérieur des États-Unis et de l'OTAN.

M. Herspring: L'un des politologues les plus influents que j'ai lus a dit qu'il n'y avait ni solution ni réponse aux problèmes politiques. Toute solution à un problème politique en engendre

another problem. The fact is, there are no solutions. One of the problems we have is that we think that, because we can design a tank to do certain things, engineering-wise, we can design the same thing in a political sphere. We cannot. The minute we try to solve the problem — human beings are too complex.

My son-in-law's reaction is that we will have eternal peace in Bosnia as long as our troops are there.

Senator Bolduc: You did not talk about the relationship between the Russians and the Chinese. It is partly outside of our mandate, but because you have been in Russia for a long time, I imagine you have seen that relationship change. I remember when there was nearly a state of war between both of them. What is the state of that relationship?

Mr. Herspring: The Russian military sees China primarily as a place to sell weapons. They have now demarcated their border, which is a positive development because they fought for years over it. When it comes to Chinese, Russians are racist. They have been for years, and they will continue to be.

There are Russians sat telling me, "You Americans immortalize Chinese; that whatever the Chinese say, it must have some great philosophical content." They will never be close, from my perspective; on the other hand, however, they will have a co-operative relationship. From the Russian standpoint now, whatever you can sell the Chinese that brings in currency. If they can sell them MiG-29s and MiG-31s, that is fine. It brings hard currency into Russia.

Senator Milne: Dr. Herspring, I am very interested in what you are saying, particularly that peacekeeping is hard enough and peacemaking is even harder. This is something that I agree with very much. Your suggestion about setting up some kind of academy for peacekeeping here in Canada is a very interesting one.

I was at the Council of Europe last week. Canada is an observer there. The point that we were making as Canadians, the only non-European members of NATO who were there, was basically to get the Russians involved, to get them in there and get them talking. However, since the Council of Europe is 50 years old and was set up primarily to champion the cause of human rights, when you say you do not know what human rights are, that concerns me, because it seems to me that NATO, by moving into Kosovo, has, in effect, gone in there as a champion of human rights. So NATO, at any rate, is perhaps doing, through the back door, what it has not addressed directly. I wonder if you can say why you think we do not know what human rights are.

Mr. Herspring: We do not know what human rights are on a universal basis. The Chinese society tends to be very collectivistic, we tend to be very individualistic. Does that mean everybody in a collectivistic society has the same rights as everybody in the individualistic society? In Saudi Arabia, women are not allowed

automatiquement un autre. Ainsi, il n'y a jamais vraiment de solution. Quant à moi, le problème est le suivant: comme nous nous savons capables de faire faire certaines choses à un char d'assaut, sur un plan purement technique, on s'imagine pouvoir arriver à tout sur le plan politique. Or, ce n'est pas le cas. Dès l'instant qu'on essaie de régler un problème... En fait, l'être humain est beaucoup trop complexe.

Mon gendre estime que la paix régnera en Bosnie tant que nous y maintiendrons des troupes.

Le sénateur Bolduc: Vous n'avez pas parlé de la relation entre les Russes et les Chinois. Certes, cette question déborde un peu de notre mandat, mais comme vous avez passé beaucoup de temps en Russie, j'imagine que vous avez vu évoluer cette relation. Je me rappelle que ces deux pays sont presque entrés en guerre. Où en est leur relation?

M. Herspring: L'armée russe voit surtout dans la Chine un pays acheteur d'armes. Les deux pays ont délimité leur frontière, ce qui est positif parce qu'ils se sont battus pendant des années à cause de cela. Les Chinois, eux, pensent que les Russes sont racistes. Ils le sont depuis longtemps et ils continueront de l'être.

Un jour, des Russes m'ont dit: «Vous, les Américains, immortalisez les Chinois; peu importe ce qu'ils disent, vous y trouvez un grand message philosophique». Personnellement, je crois que les Chinois et les Russes ne se rapprocheront jamais vraiment, mais qu'ils parviendront à instaurer une certaine collaboration. Quant aux Russes, ils jugent que tout ce qu'ils peuvent vendre aux Chinois leur rapporte des devises. C'est tant mieux s'ils leur vendent des MiG-29 et des MiG-31, tout cela rapporte de l'argent à la Russie.

Le sénateur Milne: Monsieur Herspring, je suis très intéressée par ce que vous dites, surtout quand on songe que l'instauration de la paix est plus difficile encore que le maintien de la paix, qui l'est déjà pas mal. Je suis donc tout à fait d'accord avec vous. Je trouve par ailleurs très intéressante votre suggestion de créer une académie de maintien de la paix ici, au Canada.

La semaine dernière, j'étais au Conseil de l'Europe, où le Canada a un siège d'observateur. Nous, qui étions le seul membre de l'OTAN non européen à nous trouver là-bas, insistions pour que les Russes interviennent, pour qu'ils aillent négocier. Cependant, le Conseil de l'Europe, qui a maintenant 50 ans, a surtout été mis sur pied pour défendre les droits de la personne. D'ailleurs, je suis interloquée quand vous dites ne pas savoir ce à quoi correspondent les droits de la personne, parce que j'ai l'impression que l'OTAN est intervenue au Kosovo justement pour défendre les droits de l'homme. Donc, il est fort possible que l'OTAN soit en train de faire de façon détournée ce que l'on n'a pas fait directement. Dites-moi donc pourquoi vous estimez que nous ne savons pas ce que sont au juste les droits de la personne.

M. Herspring: Nous ne le savons pas sur une base universelle. La société chinoise est plutôt collectiviste et nous, nous sommes plutôt individualistes. Cela veut-il dire que tous les membres d'une société collectiviste ont les mêmes droits que ceux d'une société individualiste? En Arabie Saoudite, les femmes n'ont pas

to drive. Do women have a universal right to drive? There are hundreds of other examples.

The EC is playing one of the most important roles right now, which nobody is noticing. The biggest problem in Eastern Europe right now, more serious potentially than Kosovo, is what to do with the Romani, the Roma people. The Czech Republic, Romania, Hungary want to become part of the EC, but an article — I am not sure which one — stipulates that certain human rights must be adhered to and guaranteed.

Every one of these countries despises the gypsies. They do not want any part of them, particularly Romania and Hungary. Yet these countries are being told, to gain membership to the EC, they must work out a way to deal with the Romani. That is different than going to other countries around the world and telling them to practice certain human rights. By doing that, you trample on other people's religious and cultural values.

We can agree because our societies are so much similar. I doubt seriously that, if I were to argue women's rights or ethnic rights in Canada, I would get a much different reaction than I would in the United States. However, I would certainly receive a different response if I were to argue ethnic rights in Zaire.

The Americans have to think carefully about sending marines to different countries around the world. Our ships used to go out for three months at a time, and then be back for three months. They are now out eight, nine, twelve months at a crack. Families are being ripped apart.

Most politicians use the wonderful cop-out, which is, "We are not going to make that hard decision. We will just send them." People are killed. You use a tremendous amount of tax dollars, and you do not end up with a coherent policy. We need to think these issues through very carefully.

Senator Milne: Yet NATO is in Kosovo right now primarily because of human rights.

The Chairman: Senator, we discussed this matter right at the beginning of the meeting, and it was concluded that this was probably wrong.

Senator Milne: I do not recall it at the beginning of this meeting, and I was here. I recall Dr. Herspring saying that he did not know what human rights were. I was asking him to expand on that.

The Chairman: I thought that both at the last meeting and at the beginning of this meeting I had asked questions that established that there was another consideration that operated in Yugoslavia-Kosovo, and that was NATO security, as understood by NATO. I was worried by the universality of the commitment suggested by Mr. Axworthy when he talks about our concern being human security. That is a globalized undertaking.

le droit de conduire. Peut-on parler du droit universel des femmes de conduire une automobile? On pourrait citer des centaines d'autres exemples du genre.

La Communauté européenne est en train de jouer un rôle très important, que personne ne remarque. Le plus gros problème qui existe actuellement en Europe orientale, problème peut-être encore plus grave que celui du Kosovo, concerne la situation des romanichels, les Rom. La République tchèque, la Roumanie et la Hongrie veulent être intégrées à la Communauté européenne, mais un article de la constitution — je ne me rappelle plus lequel — précise que tout membre futur doit d'abord respecter et garantir certains droits de la personne sur son territoire.

Eh bien, dans tous ces pays, on méprise les tsiganes. On n'en veut pas, surtout pas en Roumanie et en Hongrie. Pourtant, on dit à ces pays que pour intégrer la CE, ils doivent d'abord trouver un *modus vivendi* avec les romanichels. Ce n'est pas la même chose que d'aller faire la leçon à d'autres pays dans le domaine des droits de la personne. Quand on fait cela, on foule au pied les valeurs religieuses et culturelles d'autres peuples.

Nous pouvons nous entendre entre nous, parce que nos sociétés sont très semblables. Je doute que, si nous parlions de promotion des droits de la femme ou des droits ethniques au Canada et aux États-Unis nous obtiendrions des réactions bien différentes. En revanche, les réactions seraient tout autre si nous parlions de droits ethniques au Zaire.

Les Américains doivent bien réfléchir avant d'envoyer leurs marines un peu partout dans le monde. Autrefois, les bâtiments de la marine militaire faisaient des sorties de trois mois puis revenaient à quai pour trois mois. Maintenant, ils passent huit, neuf, même douze mois en mer sans revenir. Les familles sont déchirées.

La plupart des politiques se dérobent en se disant: «Nous n'allons pas prendre cette décision difficile, nous allons simplement envoyer nos forces». Il y a des morts, cela coûte très cher et on ne parvient jamais à une politique cohérente. Il faut être très prudent dans l'analyse de tous ces problèmes.

Le sénateur Milne: Pourtant, l'OTAN est intervenue au Kosovo surtout pour régler des problèmes de droits de la personne.

Le président: Sénateur, on a déjà parlé de cette question au début de la réunion et nous avons conclu que ce n'était peut-être pas le cas.

Le sénateur Milne: Je ne me souviens pas qu'il ait été question de cela au début de la réunion, pourtant j'étais ici. Je me rappelle avoir entendu M. Herspring dire qu'il ne savait pas ce que sont les droits de la personne. Je voulais simplement qu'il nous en dise plus à ce sujet.

Le président: À la dernière réunion et au début de celle-ci, je pensais avoir posé des questions qui ont permis d'établir que l'OTAN a engagé cette opération en Yougoslavie et au Kosovo pour un autre motif que la sécurité de l'Alliance. J'entretenais des doutes à propos des affirmations de M. Axworthy au sujet de l'unanimité dont fait l'objet l'engagement de l'OTAN pour des motifs de sécurité de la personne humaine.

Senator Milne: Yet at the Council of Europe last week, which is a human rights organization, I was astounded frankly, quite surprised, to find the unanimity of support amongst the 41 countries of the Council of Europe for the NATO actions there. It was almost unanimous, except for Russia and some of the countries in that sphere.

Mr. Herspring: You have hit on an important point. I do not want to belittle it in anyway at all. The American administration has been all over the map. Human rights is one of the reasons why we are there. In the days of CNN, anybody who can sit and watch CNN and not feel an incredible sense of outrage at the fact that about 30 per cent of the men are not back, the fact that the women are raped and tortured, and the fact that people are paying \$1,000 to the Serbian militia to get out of the country. No one can say that is okay.

I spent a lot of time between 1933 and 1945 working in Germany, and they said "fine" in that part of the world. It is hideous. In terms of evoking a policy and committing troops, we need more than outrage. We need to ask ourselves: Is this really in our interest? We cannot take care of all the human right abuses in the world. There are too many of them, unfortunately.

Senator Di Nino: I am impressed with your clear, forthright responses.

Mr. Herspring: My students tell me that they never know where I stand on issues.

Senator Di Nino: I am tempted to join in the debate that just took place, but I will not.

Do we need a NATO or not? You articulated your position in the affirmative. However, NATO, in the last number of months, has taken on a different role, at least to my mind. What impact has this had on the future of the United Nations?

Mr. Herspring: That is a very hard question to answer, and I wish I could be articulate and brilliant in answering it. I am not certain I can.

The future of the UN is on hold until we figure out what will happen with NATO. That is a cop-out, but it is a real answer. Until we can figure out where NATO is headed, at least in our countries, for most of the policy-makers, NATO is more important than the UN.

Now, having said that, once NATO gets past Kosovo — and let us hope that that is not eternal, that we have some sort of peace force, in whatever form it may take, in there — then we must solve the NATO question before we can solve the UN question. As you go up the chain of less and less sovereignty, which is what you are talking about, in terms of NATO you give up less sovereignty, certainly in the public mind, than you would in the UN. I would argue that UN in front of NATO is putting the cart in front of the horse. We must solve the issue of NATO and what it is before we can move on to the next level.

Le sénateur Milne: Pourtant, la semaine dernière, au Conseil de l'Europe, qui est une organisation de défense des droits de la personne, j'ai été très étonnée, très surprise par l'appui unanime que les 41 pays membres du conseil ont apporté à l'intervention de l'OTAN au Kosovo. Tout le monde était d'accord, sauf la Russie et quelques autres pays de cette région.

M. Herspring: Vous venez de mettre sur le doigt sur quelque chose d'important. Je ne veux surtout pas minimiser cela. L'administration américaine est présente partout. Si nous sommes au Kosovo, c'est pour défendre des droits de la personne. Il n'est pas possible pour celui ou celle qui regarde CNN de ne pas être profondément outré par le fait que 30 p. 100 des hommes ont disparu, que les femmes sont violées et torturées et que des gens doivent payer 1 000 \$ à la milice serbe pour pouvoir sortir du pays. Personne ne peut trouver cela acceptable.

J'ai passé beaucoup de temps à travailler en Allemagne entre 1933 et 1945, dans cette partie du monde où les gens disaient que tout était très bien. Eh bien c'est affreux. On ne peut se permettre d'envisager une telle politique et d'engager des troupes simplement parce qu'on est outré. Nous devons nous demander s'il en va de notre intérêt. Nous ne pouvons pas régler tous les problèmes de violation des droits de la personne dans le monde. Il y en a malheureusement beaucoup trop.

Le sénateur Di Nino: Je suis impressionné par vos réponses claires et directes.

M. Herspring: Mes étudiants me disent qu'ils ne savent jamais quelle est ma position sur les problèmes que nous abordons.

Le sénateur Di Nino: J'ai envie de vous relancer la balle, mais je ne le ferai pas.

Avons-nous ou non besoin de l'OTAN? Vous avez clairement répondu par l'affirmative. Cependant, au cours des derniers mois, l'OTAN a assumé un rôle différent, c'est du moins ce que je pense. Quelle incidence cela a-t-il eu sur l'avenir des Nations Unies?

M. Herspring: Il est difficile de répondre à votre question et j'aimerais beaucoup pouvoir vous donner une réponse structurée, brillante. En revanche, je ne suis pas certain d'y parvenir.

L'avenir de l'ONU ne sera décidé que lorsque nous saurons ce qu'il adviendra de l'OTAN. Je peux vous donner l'impression de m'esquiver, mais c'est la véritable réponse. Tant que nous ne saurons exactement ce que la plupart des décideurs voudront faire de l'OTAN, du moins dans nos pays, l'Alliance demeurera plus importante que l'ONU.

Cela dit, quand le Kosovo sera terminé — et il faut espérer que cette situation ne s'éternisera pas et que nous parviendrons à déployer, sous une forme ou une autre, une force de maintien de la paix — nous devons régler la question de l'OTAN avant de régler celle de l'ONU. Puisque votre question se ramène à un problème de souveraineté, il est certain que les pays perdent moins de leur souveraineté dans le cadre de l'OTAN que dans le cadre de l'ONU. Personnellement, je soutiens que nous attachons la charrue avant les boeufs si nous traitons le problème de l'ONU avant celui de l'OTAN. Nous devons résoudre le problème de l'OTAN avant de passer au niveau suivant.

Senator Di Nino: I gather you would agree with the statement that NATO would operate in a very clearly defined geographic area?

Mr. Herspring: We thought that, and that is what the Germans did, area of operations. Now the Germans are now operating out of NATO guideline areas. We were not set up to go into Kosovo and Bosnia. We are now there. The Germans had to have a major vote on the issue, and it was in question as to which way they would go. The Germans are now there, because this is an out-of-area operation. Whether that means out of Europe, that is another question. I am not certain that NATO is equipped or should be equipped to operate out of Europe or, I presume, North America.

For example, if there were a problem in Lebanon, should NATO be involved? I would have problems with the principles. NATO was never set up to go into Lebanon. Someone would have to make the argument to me as to why it was of absolute critical importance, a life-or-death survival issue, and then maybe I would be willing to listen.

This raises the issue that was raised earlier about the Kurds. Turkey is a NATO member, but we are out of Europe now. It is a Muslim country, which raises all kinds of other issues.

Senator Di Nino: The future of NATO, I heard you say, is really more important than the future of the world, if we look at it from a purely selfish geographical, local standpoint. Is that what you said a moment ago?

Mr. Herspring: Maybe that is the implication, but what I was trying to say is that you cannot come to the future of the world till you discover the future of NATO. That is one of the steps on the way to worrying about the future of the world. We, like it or not, are the strongest military power in the world, within the NATO context. I do not think you can work on the issue of "What is the future of Latin America?", which is a side show, with all due respect to our Latin American friends, compared to the future of NATO. NATO is where the action is right now.

There was a famous comment that I heard in Eastern Europe many times about the Germans. They would say, "The Germans are back again, this time with D-marks." The Germans are basically taking over Eastern Europe, but they are not using guns anymore. They are using D-marks and getting away with it because they are buying the place.

We must realize that the economic, military, and political power of the world right now is in Europe, certainly Western Europe, NATO. That is why this must come first. That does not mean that I do not think that the morality of what is happening in Guinea-Bissau, in Paraguay, in Sri Lanka is not important. Of course it is. In terms of manipulating, in terms of solving

Le sénateur Di Nino: Donc, vous êtes certainement d'accord avec le fait que l'OTAN pourrait évoluer dans une région géographique clairement délimitée?

M. Herspring: Nous y avons pensé et c'est ce qui s'est passé dans le cas des Allemands à qui l'on a confié une région. Aujourd'hui, les Allemands s'occupent de secteurs définis par des lignes directrices de l'OTAN. Il n'était pas prévu d'aller au Kosovo ni en Bosnie. Mais nous y sommes allés quand même. Les Allemands avaient une voix prépondérante sur la question quand on leur a demandé s'ils étaient prêts à s'engager là-bas. Eh bien, force est de constater qu'ils y sont dans le cadre de l'OTAN, parce que cette opération se déroule à l'extérieur de leur secteur. Reste à savoir si cela revient à dire que l'opération est conduite à l'extérieur de l'Europe. Je ne sais pas si l'OTAN est équipée ou si elle devrait être équipée pour intervenir hors du théâtre européen, en Amérique du Nord par exemple.

S'il y avait un problème au Liban, l'OTAN interviendrait-elle? Personnellement, cela me dérangerait. On n'a jamais imaginé que l'OTAN soit appelée à intervenir au Liban. Pour cela, il faudrait me convaincre qu'une telle intervention a une importance absolue, que c'est une question de vie ou de mort.

Cela nous ramène au problème soulevé plus tôt à propos des Kurdes. La Turquie est membre de l'OTAN, mais elle n'est pas membre de l'Europe. C'est un pays musulman, ce qui soulève tout un ensemble d'autres problèmes.

Le sénateur Di Nino: Si je vous comprends bien, vous estimez que l'avenir de l'OTAN est beaucoup plus important que celui du monde, si l'on regarde la chose d'un point de vue géographique nombriliste. N'est-ce pas ce que vous avez affirmé tout à l'heure?

M. Herspring: C'est peut-être la conséquence de ce que j'ai dit, mais je voulais simplement indiquer qu'on ne pourra se pencher sur l'avenir du monde tant qu'on n'aura pas réglé le problème de l'avenir de l'OTAN. C'est la première étape à franchir avant de commencer à s'inquiéter de l'avenir du monde. Que cela vous plaise ou non, nous sommes la plus forte puissance militaire du monde dans le contexte de l'OTAN. On ne peut certainement pas s'interroger sur l'avenir de l'Amérique latine, parce que c'est un problème secondaire — en toute révérence pour nos amis de cette région — par rapport à l'avenir de l'OTAN. C'est à l'OTAN que les choses se passent maintenant.

J'ai entendu une fameuse remarque en Europe de l'Ouest à propos des Allemands. Là-bas, les gens disent: «Les Allemands sont de retour, mais cette fois avec des marks». Eh bien, il est vrai que les Allemands sont en train de faire main basse sur l'Europe de l'Est, sans recourir aux canons. Leur mark leur suffit, parce qu'ils achètent tout.

Il faut bien se rendre compte que l'OTAN constitue actuellement la puissance économique, militaire et politique en Europe, surtout en Europe occidentale. Voilà pourquoi nous devons la faire passer en premier. Cela ne revient pas à dire que les catastrophes humanitaires de la Guinée-Bissau, du Paraguay ou du Sri Lanka ne sont pas importantes. Elles le sont très certainement. Mais

problems and getting things done, this one must be done first, then we can worry about the other ones.

It may be that we decide to take NATO out of area. I am not saying that we should, but we may decide that. We cannot decide that until we know what NATO is. We cannot decide that until we get out of Kosovo, and we may never get out of Kosovo if my son-in-law is right.

The Chairman: Has he given you some time estimate in terms of centuries?

Mr. Herspring: All he said was he thought he would be retired when they come out of Bosnia.

Senator De Bané: You have given many reasons for your opposition to that intervention in Kosovo. Some of them I would not discuss, because they are self-evident: for instance, that they have not taken the opinion of military people and Vice-President Gore had his own priorities. Put that aside for a moment.

The bottom line of what you have said is that we should remain idle when someone, namely, Milosevic, is fuelling his fourth war in 10 years in this country. You are saying that your bottom line is that we should still do nothing.

Mr. Herspring: No, sir, that is not my bottom line. If that is what is coming through, then I am not doing a very good job of articulating. What I am saying is that we must pick and choose. It is not the holocaust. The Germans were much more systematic when they decided to do something. However, it is a moral equivalency working its way up to that level. I have no problem with us saying that this one is important, and that it is important to us for "this" reason and therefore we decide we will commit forces as opposed to the universal principle.

Senator De Bané: Here is a guy who is fuelling the fourth war in 10 years time, after 300,000 deaths, and you say that that is not yet of a magnitude that should bring us to have a proactive stance.

Mr. Herspring: I am not saying that. I do not like us stumbling around in the dark and ending up sending troops in. In the United States, the public did not even know where Kosovo was. We were into Kosovo before we figured out why we were going there.

Senator De Bané: I do not want to enter into the details: I agree with your analysis there. The part that I have difficulty with is what you are saying is the bottom line, that it is better to do nothing than to become involved, because if we become involved in that one, what about the thousands of other violations of human rights elsewhere in the world.

Mr. Herspring: I am trying to say that we must be selective. I work in a university, which is a bureaucracy. All of us who work in a bureaucracy must decide which fights are worth fighting.

disons que pour parvenir à régler les problèmes et à progresser, il nous faut d'abord nous intéresser à l'OTAN, après quoi nous pourrions passer au reste.

Nous déciderons peut-être de retirer l'OTAN de cette région. Je ne dis pas que c'est ce que nous devrions faire, mais il est possible que nous le décidions. Or, nous ne pourrions pas prendre cette décision tant que nous ne saurons pas à quoi l'OTAN correspond. Nous ne pourrions pas prendre cette décision tant que nous ne serons pas sortis du Kosovo et, comme le disait mon gendre, il est fort possible que nous n'en sortions jamais.

Le président: Est-ce qu'il s'est risqué à avancer une durée pour cette présence?

M. Herspring: Il m'a simplement dit que nous serions à la retraite quand nous nous retirerons de la Bosnie.

Le sénateur De Bané: Vous avez invoqué de nombreuses raisons pour expliquer votre opposition à cette intervention au Kosovo. Je ne parlerai pas de certaines d'entre elles, parce qu'elles sont évidentes, comme le fait que l'OTAN n'ait pas tenu compte de l'avis des militaires et que le vice-président Gore ait eu ses propres priorités. Mettons tout cela de côté pour l'instant.

En fin de compte, vous dites que nous ne devrions rien faire quand des gens comme Milosevic provoquent un quatrième conflit dans ce pays en dix ans.

M. Herspring: Non, ce n'est pas ce que je dis et si c'est ce que vous avez retenu, alors je m'exprime très mal. Ce que je veux dire, c'est que nous devons choisir. Nous ne sommes pas en présence d'un holocauste. Les Allemands ont agi de façon beaucoup plus systématique quand ils ont décidé de faire quelque chose. Il y a un élément moral dans tout cela. Je n'ai rien contre le fait qu'on affirme que la situation est grave pour telle ou telle raison et donc que nous décidions d'engager une action militaire plutôt que de nous plier au principe universel.

Le sénateur De Bané: Eh bien, face à un type qui vient de déclencher le quatrième conflit dans son pays en 10 ans et après 300 000 victimes, vous nous dites que cette catastrophe n'est pas assez importante pour mériter une intervention.

M. Herspring: Ce n'est pas ce que je dis. Je ne veux pas qu'on se fasse des crocs-en-jambe et qu'on finisse par déployer des troupes au sol. Les Américains ne savaient même pas où était le Kosovo avant ce conflit. Nous nous sommes retrouvés là-bas avant même de nous demander pourquoi nous devons y aller.

Le sénateur De Bané: Je ne veux pas rentrer dans les détails, parce que je suis d'accord avec cette partie de votre analyse. Mais là où je vous comprends mal, c'est quand vous dites qu'en fin de compte il est mieux de ne rien faire sous prétexte que si l'on intervenait, on devrait se poser la question des milliers d'autres violations des droits de la personne commis ailleurs dans le monde.

M. Herspring: Tout ce que je veux dire, c'est que nous devons nous montrer sélectifs. Je travaille dans une université où règne la bureaucratie. Eh bien, tous ceux qui ont affaire à une bureaucratie doivent décider du genre de combat qu'il vaut la peine de mener.

Senator De Bané: Do you not think that if, as Ms Albright and President Clinton said, we remain idle and do nothing, in the face of what is going on in the middle of Europe, history will record that we have done nothing; that after four wars by the same guy, who has fuelled hatred in this country, we would have lost all credibility?

Mr. Herspring: Senator, I understand what you are saying. I am less concerned about the moral legitimation we will have lost and more concerned about the fact that, if NATO allows this kind of thing to go on in its own backyard, then NATO as an alliance will cease to exist and have any kind of significance. That bothers me more. For that reason, I would have gone along, I have no problem supporting what we are doing in Kosovo. However, do not take the ground option off the table. That just gets people killed.

I approach it, not from the moral standpoint that I am hearing, but from the fact that if NATO will exist, if it will have any kind of a meaning, then it cannot allow this to go on in its own backyard. That is different than, Rwanda because that is not NATO's backyard.

Senator De Bané: So finally you would have concurred with the decision to intervene and to say to Milosevic, "Enough is enough"?

Mr. Herspring: Yes. If I gave the impression that I would not have agreed, I did not mean that at all. It was handled in a very amateurish way. I do not know if it was political stupidity or political self-interest, but it was handled in a very poor fashion.

Senator De Bané: Frankly for me, despite all that you have said about the interoperability of NATO, what we have realized is that Ms Albright was right when she said that the U.S. is the indispensable nation. Sure, Canada and the U.K. and Germany and France are involved, but frankly there is only power.

Mr. Herspring: That is because the United States has those big-ticket items.

Senator De Bané: We realized, through that small war against one small country, that there is one indispensable nation, and I am not sure that that is a healthy situation.

Mr. Herspring: I understand.

Senator Stollery: My question concerns the declaration of war by a President of the United States. Congress passed the War Powers Act in 1973. I had always thought that the President had the power to declare a war but that it was always challenged by the Congress. I thought there was a question about the constitutionality of the War Powers Act. After all, the act was passed in 1973, and the U.S. Constitution certainly predates 1973. Would you clarify that for me, please?

Le sénateur De Bané: Mais ne pensez-vous pas, comme l'ont affirmé Mme Albright et le président Clinton, que si nous ne faisons rien face à ce qui se passe au coeur de l'Europe, nous passerons à l'histoire justement pour n'avoir rien fait et perdrons toute crédibilité parce que nous aurons plié devant le même type qui a déclenché quatre guerres et qui a alimenté la haine ethnique dans son pays?

M. Herspring: Je comprends parfaitement ce que vous voulez dire, sénateur. Cependant, je suis moins préoccupé par la légitimité morale que nous aurons perdue que par le fait que, si l'OTAN devait permettre ce genre d'exaction dans sa cour arrière, l'alliance qu'elle représente cesserait d'exister et qu'elle serait dépouillée de toute importance. Cet aspect me préoccupe beaucoup plus et c'est pour cette raison que j'appuie sans réserve ce que nous faisons au Kosovo. Toutefois, n'engageons pas de troupes au sol, parce que c'est à ce moment-là qu'il y aurait des morts alliés.

Je n'aborde pas cette question sous l'angle moral que vous présentez, je dis plutôt que si l'OTAN doit exister, si elle doit signifier quelque chose, elle ne peut pas permettre que de telles choses se produisent dans sa cour arrière. Ce n'était pas la même chose au Rwanda, parce que le Rwanda ne se trouve pas dans la cour arrière de l'OTAN.

Le sénateur De Bané: Finalement, vous êtes d'accord avec la décision d'intervenir au Kosovo et pour qu'on dise à Milosevic: «Assez, c'est assez».

M. Herspring: Oui. Et si vous avez aussi l'impression que je n'étais pas d'accord, ce n'est pas du tout ce que je voulais dire. Toute cette opération a été menée de façon très amateur. Je ne sais pas si on le doit à de la stupidité ou à de l'égoïsme politique, mais le dossier du Kosovo a été très mal abordé.

Le sénateur De Bané: Eh bien, quant à moi, je vous dirais très franchement que malgré tout ce que vous avez dit à propos du problème d'interopérabilité de l'OTAN, il faut se rendre à l'évidence: Mme Albright avait raison quand elle affirmait que les États-Unis sont indispensables aux autres. Certes, le Canada, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France participent à cette intervention, mais il faut reconnaître qu'une puissance domine.

M. Herspring: Parce que les États-Unis ont des gadgets qui coûtent cher.

Le sénateur De Bané: Nous avons pris conscience, à l'occasion de cette petite guerre contre un petit pays, qu'il y a une nation incontournable et je ne suis pas certain que ce soit bien sain.

M. Herspring: Je comprends.

Le sénateur Stollery: Ma question porte sur la déclaration de guerre par un président des États-Unis. C'est en 1973 que le Congrès a adopté le War Powers Act. J'ai toujours pensé que le président avait le pouvoir de déclarer la guerre, mais que celui-ci pouvait être contesté par le Congrès. Je pensais que le War Powers Act était soumis aux dispositions de la Constitution. Après tout, il a été adopté en 1973 bien après la Constitution américaine. Pourriez-vous m'éclairer à ce sujet?

Mr. Herspring: I am not a constitutional scholar. There has always been and will continue to be a battle between the executive branch and Congress. The War Powers Act was enacted following the Vietnam War. The executive wants maximum flexibility to deploy force when it feels necessary; it does not want to be held captive by the legislative branch.

The causal factor has long since gone away. Generally, it is brought up by those who do not like what the administration is doing. It will be given a narrow interpretation or a broad interpretation, depending on who is arguing what.

Senator Stollery: The implication, Mr. Chairman, is that before the War Powers Act the President could declare war. I will leave it at that.

Mr. Herspring: The Congress declares war. Period. The President goes to Congress and asks for a declaration of war.

The problem is that politically, once the President has done that, he is locked in. The problem in a situation like Korea is that you did not want victory, because it probably would have involved using nuclear weapons. Oftentimes, when military conflicts are involved, something less than total victory is the best way to work your way out of a situation.

If we were to declare war on Serbia, I would postulate that Slobodan Milosevic must be dead and gone in the end. We know now that what kept the Germans fighting so long in World War II was unconditional surrender. Hence, it may be that many lives will be saved by the fact that we did not declare war.

The Chairman: We recognize that the United States is by far the lead member in NATO. It is important, therefore, for us to understand how it makes its decisions regarding these important questions. Then, of course, we have the problem of comparing your constitutional situation with our own in Canada, where, Her Majesty, as advised by her Canadian ministers, has the right to take certain acts of state on her own.

However, as I used to say, the Queen owns the car but she has no gas. Parliament must provide the fuel.

Mr. Herspring: It is the same with Congress. Any administration can rather adroitly play the game: "We have our troops in action in place X. Are you, Senator, or, Congressman, not going to provide the money?"

Senator Grafstein: Many of us believe strongly that NATO is an important and almost indispensable structure for peace. It is invaluable. You have made that point four or five different ways. I agree.

Having said that, NATO's purpose as a military alliance was to be in a state of readiness to respond quickly both to offensive and other strategic issues. My understanding — and correct me if I am

M. Herspring: Je ne suis pas constitutionnaliste. Les accrochages entre l'exécutif et le Congrès ne datent pas d'hier et ne sont pas prêts de disparaître. Le War Powers Act a été adopté après la Guerre du Vietnam. L'exécutif veut disposer d'un minimum de souplesse pour pouvoir déployer des forces quand il le juge nécessaire et il ne veut pas être prisonnier du législatif.

Les motifs ayant présidé à l'adoption de cette loi n'existent plus depuis longtemps. En général, ce sont ceux qui n'aiment pas ce que fait l'administration qui soulèvent le problème. Ainsi, on donnera à tout cela une interprétation étroite ou large, selon qui soutient quoi.

Le sénateur Stollery: Cela veut dire, monsieur le président, qu'avant le War Powers Act, le président pouvait déclarer la guerre. Je m'arrête ici.

M. Herspring: C'est le Congrès qui déclare la guerre. Un point c'est tout. Le président va devant le Congrès et lui demande de déclarer la guerre.

Sur un plan politique, le problème tient au fait qu'une fois que le président a fait cela, il n'a plus de porte de sortie. Dans un conflit comme la Corée, le président ne voulait pas obtenir de déclaration de guerre du Congrès, parce qu'il aurait peut-être dû utiliser l'arme nucléaire. Très souvent, quand on est en présence d'un conflit armé, il ne faut pas chercher à l'emporter sur le Congrès pour pouvoir se sortir d'une situation délicate.

Si nous avions déclaré la guerre à la Serbie, il aurait fallu absolument se débarrasser de Slobodan Milosevic. Nous savons maintenant que si les Allemands ont combattu aussi longtemps pendant la Seconde Guerre mondiale, c'est parce qu'ils ne voulaient pas d'une reddition inconditionnelle. Il est donc possible qu'on ait épargné un grand nombre de vies en n'ayant pas déclaré la guerre.

Le président: Nous sommes tous conscients que les États-Unis sont le chef de file de l'OTAN. Il est donc important que nous comprenions comment ce pays prend ses décisions dans des questions aussi graves. Après cela, nous devons comparer votre situation constitutionnelle avec la nôtre et déterminer si Sa Majesté, sur les conseils de ses ministres canadiens, a le droit de prendre d'elle-même certains actes de gouvernement.

Toutefois, comme je le dis habituellement, la reine possède une voiture dont le réservoir est vide. C'est le Parlement qui fournit l'essence.

M. Herspring: Eh bien, c'est la même chose avec le Congrès. Mais une administration peut toujours habilement dire: «Monsieur le sénateur ou monsieur le représentant, nous avons déployé des troupes pour intervenir à tel ou tel endroit. N'allez-vous pas nous donner l'argent pour cela?»

Le sénateur Grafstein: Nous sommes nombreux à être convaincus que l'OTAN est une organisation très importante, pour ne pas dire indispensable, pour la paix. Elle est irremplaçable. Vous l'avez réaffirmé à quatre ou cinq reprises et je suis d'accord avec vous.

Cela étant, la raison d'être de l'OTAN en tant qu'alliance militaire était de disposer d'une force d'intervention prête à réagir très vite, défensivement ou plan offensivement. Si j'ai bien

wrong — is that there is somewhere between 400,000 and 500,000 troops of all services available in this ready posture. I say that because there are 50,000 Americans stationed in Frankfurt, even after the reduction. Having said all that, is there some deep flaw in the primary purpose of NATO as demonstrated by their preparedness for Kosovo?

Let me give you the evidence we have had before this committee and another committee of Parliament. We have had our senior air officers tell us several weeks ago that it would take six months for land troops to be deployed in Kosovo. We have had indirect evidence, but this was confirmed by our other senior military people, that the head of the military committee has said that it would close to four months to deploy land troops.

I compare this situation to the Colin Powell theory, which I except. You missed one element of it, however, which is, not only have the engagements clearly defined, the entry and the exit point, but also make sure you use overwhelming force. Here is NATO, with 400,000 to 500,000 standing troops, against an army that has moved south in Yugoslavia having anywhere from 25,000 to 45,000 troops, paramilitary and military. In effect, we are told by the senior military people in Canada and through NATO that they cannot mobilize a stand ready force of some 400,000 to 500,000 in under three to six months. Is that not a damning criticism of the military effectiveness of NATO?

Mr. Herspring: Senator, that is a good question. We have very good capability of reacting with limited force in limited areas in a very quick time. There are 10,000 marines close by who could be brought in overnight.

Senator Grafstein: I am talking about NATO. I do not want to confuse this with American forces. I am talking about NATO allocated forces in Europe.

Mr. Herspring: The problem with moving NATO assets is that the countries that belong to NATO have not given their military the kind of financial support they need. Moving an Abrams tank is a major occupation. One or two can be moved on a C-5. We are the only ones who have C-5 aircraft. Other countries are not doing this. The infrastructure is not there. Military budgets have been drastically cut back. The Americans are asked to do it again and again.

Senator Grafstein: Some historians, perhaps you, shortly after the Kosovo problem is solved, will do an analysis of how the United Nations, under General Powell, moved within three months 3,000 miles further into the heart of the Middle East with tanks, support weapons, and all the rest of it, and the number of forces — I am just doing this from memory — exceeded 150,000.

compris — et corrigez-moi si je me trompe — 400 000 à 500 000 militaires, toutes armes confondues, seraient prêts à intervenir dans ce cadre. Je tenais à le préciser, parce qu'il y a encore 50 000 militaires américains stationnés à Frankfurt, même après la réduction des troupes d'occupation. Eh bien, ne pensez-vous pas que quelque chose va vraiment de travers par rapport à la mission principale de l'OTAN, à en juger à son niveau de préparation au Kosovo?

Laissez-moi vous relater un témoignage que nous avons entendu à ce comité même et devant un autre comité du Parlement. Il y a plusieurs semaines, des officiers supérieurs de l'élément air sont venus nous dire qu'il faudrait six mois pour déployer des troupes au sol au Kosovo. On nous avait déjà mis la puce à l'oreille, mais cette réalité nous a été confirmée par des hauts gradés de notre armée. Ils nous ont dit que les responsables de la commission militaire estiment qu'il faudrait près de quatre mois avant de pouvoir déployer des troupes au sol.

Je compare cette situation à la théorie de Colin Powell. Mais vous en avez sauté un élément, à savoir que nous ne devons pas uniquement nous appuyer sur une mission claire, sur des conditions d'engagement et des conditions de retrait, mais que nous devons aussi disposer d'une force écrasante. Et voilà l'OTAN, avec 400 000 à 500 000 fantassins prêts à intervenir contre une armée de 25 000 à 45 000 hommes, militaires et paramilitaires, qui s'est déplacée dans le Sud de la Yougoslavie. Nous voilà aussi avec des hauts gradés au Canada et à l'OTAN nous déclarant qu'il n'est pas possible de mobiliser une force d'intervention de 400 000 à 500 000 hommes en moins de trois à six mois. S'agissant de l'efficacité militaire de l'OTAN, ne trouvez-vous pas cela accablant?

M. Herspring: C'est une excellente question, sénateur. Nous sommes tout à fait capables de réagir avec une force limitée dans un secteur limité, dans des délais très brefs. Nous avons 10 000 marines à proximité qui pourraient être déployés du jour au lendemain.

Le sénateur Grafstein: Je veux parler de l'OTAN. Je ne veux pas qu'on fasse la confusion avec l'armée américaine. Je parle des forces de l'OTAN en Europe.

M. Herspring: S'il y a un problème sur le plan de la mobilisation des forces de l'OTAN, c'est que le pays membres n'ont pas accordé les budgets nécessaires à leurs propres forces. Il est très difficile de déplacer un char Abrams. On peut en embarquer un, deux tout au plus à bord d'un C-5. Or, les Américains sont les seuls à posséder des avions C-5. Les autres pays n'en ont pas. L'infrastructure n'est pas là. Les budgets militaires ont été considérablement réduits. On demande encore une fois aux Américains d'intervenir pour les autres.

Le sénateur Grafstein: Peu après le règlement de la crise au Kosovo, des historiens, vous-mêmes peut-être, se demanderont comment les Nations Unies, sous la direction du général Powell, ont pu s'enfoncer sur trois miles milles au coeur d'un pays du Moyen-Orient avec des chars, des armes d'appui et tous le reste, avec — si je me rappelle bien — plus de 150 000 hommes.

Mr. Herspring: There is a reason for that. We had 1.2 million American reservists at the time of Desert Storm. We have about 800,000 now. The cutback has been severe. We do not have the sea and air assets. We could not do another Desert Storm right now. The cutbacks have been severe.

Senator Grafstein: You are saying, in effect, that NATO, because of American budgetary cuts, has been effectively disabled?

Mr. Herspring: Military cutbacks have occurred everywhere, not only in America. If you want the ability to put a division-size organization, with tanks, Bradley fighting vehicles, and artillery tubes, in place within a week or two, then you better quadruple your military budget, because you better have a logistical capability to move them.

Senator Bolduc: The Americans were convinced by the Europeans that they had to come to Europe to solve the problem. Is that correct?

Mr. Herspring: That is my understanding.

Senator Grafstein: Last week, I was told — and this was subsequently confirmed in the international press — that one of the problems with respect to an immediate suspension of bombing in Kosovo would be the inability of the NATO-led forces to be able to respond quickly to move into Kosovo to take over a peacekeeping mission; that in fact they have not done their game plan to move in correctly. So if, in fact, there was a suspension of bombing tomorrow, NATO, after all of this, after weeks of bombing, would not be in a position, simultaneously with suspension of bombing, to move in, to ensure that in Kosovo, for example, there is not a further cleansing during this period.

Mr. Herspring: The decision was made — and I told you that I disagreed with this — to make this a politically low-cost operation, without body bags; to keep it strictly in the air. The only ground assets we have put in have been the 24 — 22 now — Apache helicopters, with about 5,000 ground troops. We have about 20,000 marines sitting in the Adriatic. There are the British-led forces in Macedonia.

The decision was made by politicians, not by the military, to avoid anything that smacks of ground forces. If you had wanted to be in a position to do that, then simultaneously with air strikes, recognizing the incredible problems that the refugees pose if you are trying to move forces right through the middle of refugees, we should have started the ground buildup. We would have the troops sitting on the ground ready to go. However, because the political decision was made to avoid anything even smelling of ground troops, there are no ground troops there.

Senator Grafstein: If there is a suspension of bombing tomorrow, even if Milosevic agreed to send in the NATO forces, we would not be in a position to do so.

M. Herspring: Il y a une raison à cela. À l'époque de Tempête du désert, nous avions 1 200 000 Américains dans la réserve. Aujourd'hui, nous en avons à peu près 800 000. L'écart est important. Nous n'avons plus les moyens maritimes ni aériens dont nous disposions auparavant. Aujourd'hui, nous ne pourrions plus mener une autre opération du type Tempête du désert. Comme je le disais, les coupures ont été rigoureuses.

Le sénateur Grafstein: Diriez-vous que l'OTAN a été paralysée à cause des réductions budgétaires américaines?

M. Herspring: Tous les pays, et pas uniquement les États-Unis, ont réduit leur budget de défense. Si vous voulez pouvoir déployer une force de la taille d'une division, équipée de chars d'assaut, de véhicules blindés Bradley et de pièces d'artillerie dans un délai d'une semaine ou deux, vous devez quadrupler les budgets militaires, parce que c'est le seul moyen d'avoir la logistique nécessaire pour acheminer ce matériel.

Le sénateur Bolduc: Les Européens se sont laissés convaincre par les Américains que ceux-ci sont venus en Europe pour régler leur problème. Je me trompe?

M. Herspring: C'est comme cela que je le comprends.

Le sénateur Grafstein: La semaine dernière, on m'a dit — et cela a ensuite été confirmé dans la presse internationale — qu'on ne pouvait pas suspendre immédiatement les bombardements aériens au Kosovo parce que nous étions dans l'incapacité d'y déployer assez rapidement des troupes de l'OTAN pour une mission de maintien de la paix, et qu'en fait, l'OTAN n'a pas bien planifié son intervention pour pouvoir se déployer ensuite correctement au sol. Donc, si l'on suspendait les frappes aériennes demain, malgré des semaines de pilonnage, l'OTAN ne pourrait pas, dans le même temps, se déployer au sol pour s'assurer, par exemple, que les Kosovars ne soient plus victimes de l'épuration ethnique pendant la suspension des opérations aériennes.

M. Herspring: Il a été décidé — et je vous ai dit que je n'étais pas d'accord avec cela — d'entreprendre une opération peu coûteuse sur le plan politique, sans macchabée, c'est-à-dire une opération strictement aérienne. Les seules forces au sol que nous avons déployées sont les 24 hélicoptères Apache — qui ne sont plus que 22 — et quelque 5 000 fantassins. Nous avons 20 000 marines qui attendent dans l'Adriatique et il y a aussi les forces sous commandement britannique en Macédoine.

Ce sont les politiques, pas les militaires, qui ont décidé d'éviter le déploiement de troupes. Si nous avions voulu être en mesure de faire cela, en même temps que nous entreprenions les frappes aériennes, conscients des problèmes énormes que les réfugiés allaient poser lors d'une intervention au sol, nous aurions dû tout de suite commencer à amasser des troupes. Maintenant, elles seraient prêtes à intervenir, mais voilà, comme les politiques ont décidé qu'on ne déploierait pas de fantassins, nous n'avons pas de troupes au sol dans cette région.

Le sénateur Grafstein: Si nous suspendions les frappes aériennes demain, même si Milosevic consentait à accueillir des forces de l'OTAN au Kosovo, nous ne serions pas en position de les déployer.

Mr. Herspring: We could send what is in Macedonia; we could send the marines out of the Adriatic. As well, we have the 82nd airborne doing guard duty. We could send them in, providing we had a benign environment to go into. If it is not benign, I would not send them in.

The one thing that is absolutely critical in putting in ground troops is artillery. There is not a single piece of artillery in Macedonia or Albania. If you want to use ground troops in a hostile environment, you must have artillery.

Senator Grafstein: So Milosevic has outwitted NATO.

The Chairman: I do not think we want to record that as a conclusion.

Senator Grafstein: It is a fair comment on an interesting afternoon.

The Chairman: We had a very interesting meeting, principally because of Professor Herspring's articulate, very candid, perhaps even bold answers. We understand now why professors are superior to diplomats as witnesses.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, May 12, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:53 p.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I now call the meeting to order. As I think back over our last meetings, I am impressed by the amount of time senators have spent on the most recent example of NATO peacekeeping, the Yugoslavia-Kosovo situation. I hope that we will not return too much to that example unless it has a direct bearing on the whole idea of peacekeeping. To help us this afternoon, we have two distinguished professors: Professor Michael Bliss, who has been elected a member of the Order of Canada and is a fellow of the Royal Society of Canada; and Professor Robert Bothwell, also a fellow of the Royal Society of Canada. He has served as the Connaught Fellow and has been a visiting Fellow at the Woodrow Wilson Centre of the Smithsonian Institute. Professor Bothwell has the current distinction of being the author of *The Big Chill: Canada and the Cold War*.

Please proceed.

M. Herspring: Nous pourrions toujours envoyer le contingent qui est stationné en Macédoine; nous pourrions envoyer les marines qui sont dans l'Adriatique. Il y a aussi le 82^e régiment aéroporté qui est en mission de surveillance là-bas. Nous pourrions envoyer tous ces fantassins à condition qu'ils ne se retrouvent pas dans un milieu hostile. Dans le cas contraire, je refuserais de les y envoyer.

Il est absolument essentiel, dans tout déploiement de troupes au sol, de pouvoir compter sur l'artillerie. Or, nous n'avons pas une seule pièce d'artillerie ni en Macédoine ni en Albanie. Si l'on envisage de déployer des fantassins, il faut recourir à l'artillerie.

Le sénateur Grafstein: Ainsi, Milosevic aura été plus malin que l'OTAN.

Le président: Je ne suis pas certain que nous voulions qu'une telle remarque serve de conclusion.

Le sénateur Grafstein: C'est pourtant une bonne remarque au sujet de ce qui a été dit cet après-midi.

Le président: Nous avons effectivement eu une réunion intéressante, surtout grâce au professeur Herspring, à ses réponses bien articulées, très honnêtes et peut-être même hardies. Nous comprenons maintenant pourquoi les professeurs sont de meilleurs témoins que les diplomates.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 12 mai 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 53 pour examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: La séance est ouverte. En rétrospective, je suis impressionné par tout le temps qu'ont passé les sénateurs à étudier l'exemple le plus récent de maintien de la paix sous l'égide de l'OTAN, soit le cas de la Yougoslavie et du Kosovo. J'espère que nous n'aborderons pas trop souvent cet exemple, à moins qu'il n'ait un lien direct avec toute la notion de maintien de la paix. Pour nous aider dans notre réflexion, nous accueillons cet après-midi deux professeurs émérites, le professeur Michael Bliss, qui a reçu l'Ordre du Canada et qui est membre de la Société royale du Canada; et le professeur Robert Bothwell, également membre de la Société royale du Canada. Ce dernier est un membre Connaught et a été boursier en résidence au Centre Woodrow Wilson de l'Institut Smithsonian. Le professeur Bothwell est aussi l'auteur du livre *The Big Chill: Canada and the Cold War*.

Vous avez la parole.

Mr. Robert Bothwell, Professor of History, Trinity College, University of Toronto: My approach will be more historical and that of Mr. Bliss more contemporary.

My specialty is the history of Canadian foreign relations. I always think that one must go back to the beginning, to the origins of something, in order to understand how we arrived where we are.

Historians often perceive different routes and hold different views. Mr. Bliss and I have amiably disagreed about most of human existence for most of the 30 years that we have been friends. There should be a lot of "esprit contradictoire."

There is a lot of confusion about ideas, concepts and labels in Canadian foreign relations, especially the application of that awful word "Pearsonian." I ended an article recently with the observation that I did not think that Lester Pearson was really a Pearsonian. I am not sure that he would not have been embarrassed by the use of his name. I will talk about the twin origins of peacekeeping and collective security in Canadian foreign relations.

As a teacher of Canadian foreign relations to reasonably enthusiastic undergraduates, we always have a great deal of difficulty with the role of public opinion and public enthusiasms as these affect our foreign relations. I would like to speak about them as well.

Canada's foreign relations as presently constituted are still a product, not of the Cold War, but of World War II and of the experience of the decades prior to that conflagration. Before 1919, Canada, as a colony, had no foreign policy worthy of the name. That did not mean that Canadians did not have strong views about what their country was and where it ought to sit in the world. Even as colonials, Canadians have always taken a very active interest in how the world should move on.

The Canadian interest was almost always defined in terms of alliance or closeness to Great Britain and the United States. It would be very true to say that Canada's foreign policy, as it came out of World War II, was formed by that alliance. It is an alliance that reflects cultural, demographic and economic factors, so much so that Mackenzie King, at the end of World War II confided to that wonderful volume, his diary — along with dreams of Sir Wilfrid Laurier in long red underwear — that he thought that if he, as Prime Minister of Canada, deviated or was seen to be strongly opposed to a major American foreign policy, that he was not at all sure that the people of Canada would follow him or Harry Truman, the President of the United States.

M. Robert Bothwell, professeur d'histoire, Collège Trinity, Université de Toronto: J'ai un point de vue plutôt historique sur les choses, alors que M. Bliss a un point de vue plus contemporain.

L'histoire des relations étrangères du Canada est mon domaine de spécialisation. Pour comprendre comment nous sommes parvenus à un certain point, je suis convaincu qu'il faut retourner à nos origines.

Les historiens ne voient pas tous les choses d'un même oeil et ont souvent des points de vue divergents. M. Bliss et moi-même ne nous entendons pas sur la plupart des aspects de l'existence de l'homme, et cela dure depuis trente ans, c'est-à-dire la durée de notre amitié. C'est ce que l'on appelle l'esprit contradictoire.

Il règne beaucoup de confusion autour des idées, des notions et des étiquettes dans les relations étrangères du Canada, et particulièrement dans le cas de l'utilisation de l'expression horrible que sont les «relations étrangères pearsoniennes». J'ai fini par conclure, dans un article que j'écrivais récemment, que Lester Pearson n'était pas, à mon avis, un «pearsonien». D'ailleurs, j'ai l'impression que cette utilisation de son nom l'aurait sans doute mis dans l'embarras. Je vais donc vous parler des origines jumelées du maintien de la paix et de la sécurité collective dans les relations internationales du Canada.

Dans les cours que je donne à des étudiants de premier cycle raisonnablement enthousiastes sur les relations étrangères du Canada, nous avons toujours beaucoup de mal à cerner le rôle de l'opinion et de l'enthousiasme publics dans les relations étrangères. J'aimerais également vous en parler.

Les relations étrangères du Canada, dans leur forme actuelle, sont toujours un produit non pas de la guerre froide, mais de la Seconde Guerre mondiale et résultent de l'expérience de toutes les décennies qui ont précédé l'éclatement de la guerre. Avant 1919, le Canada, qui était une colonie, n'avait pas vraiment de politique étrangère digne de ce nom. Cela ne signifie pas pour autant que les Canadiens n'avaient pas d'opinions bien définies sur le rôle que devait jouer leur pays dans le monde. Même colonisés, les Canadiens se sont toujours intéressés de près à la façon dont devait évoluer le monde.

L'intérêt du Canada envers le reste du monde a presque toujours été défini en termes d'alliance ou de rapprochement avec la Grande-Bretagne et les États-Unis. On pourrait dire sans se tromper que la politique étrangère du Canada, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, a été définie par cette alliance. Cette alliance reflétait les facteurs culturels, démographiques et économiques au point où Mackenzie King, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, confiait à son merveilleux journal personnel — à côté des rêves qu'il faisait de sir Wilfrid Laurier portant de longs sous-vêtements rouges — que s'il devait, comme premier ministre du Canada, s'écarter le moindre de l'une politique étrangère américaine ou s'y opposer fermement, la population du Canada pourrait ne pas l'appuyer, tout comme le président des États-Unis, Harry Truman.

Canadian leaders must keep that in mind. Culturally, Canadians are, and always have been, close to the trends of American opinion and American policy.

We are part of the original inner three of the NATO alliance. It was ourselves, the British and the Americans in 1948 who devised the blueprint that led to the NATO alliance. We wanted it very badly because we saw no other way in which we could entice the Americans into a regular relationship with the rest of the world. From Canada's point of view, that was overwhelmingly important.

The second reason for NATO of course is for security. It was a security that in 1948-49 we interpreted in a political way. People forget that NATO was a political alliance before it was a military alliance. The NATO Treaty does not make reference to the elaborate carapace of military institutions that now characterizes the alliance and has done for a long time.

Therefore underlying our foreign policy are the three factors of the United States, security and relations with Europe, for which Canada had great expectations in 1948-49, and which we hoped to institutionalize by turning NATO into more than a military alliance. At this point, students of Canadian foreign policy usually groan and say, "Oh no, he is about to discuss Article 2," and I am. Article 2 of the NATO Treaty is the Canadian article, and it is one that naturally occupies a large role in what we say about NATO.

Article 2 is more than a Canadian article in the sense that it was supposed to embody a collective spirit, a collective commitment to cultural and political values. Really, right off the bat you can say that NATO is — especially from a Canadian but not only from a Canadian point of view — a political, cultural institution. It would not exist, it could not exist if it did not have somewhere a kind of foundation of political philosophy. That is basically a liberal, democratic political philosophy with a commitment to the preservation of human rights.

I need hardly say that the NATO Treaty and the NATO alliance almost immediately contradicted itself by involving Portugal, which was definitely not committed to human rights as most people understand them. I suppose the hope was that Portugal would improve, and in any case it was small. So the NATO alliance and human rights have coexisted.

Canada naturally hoped to better its own particular foreign policy situation by involvement in NATO. In the first five or six years of NATO, down to the middle of the 1950s, Canada put a tremendous amount into the alliance. If you look at Canada's military budget for the early 1950s, you will see that it was 8.5 per cent of GNP, which in contemporary terms is just unimaginable.

Les dirigeants canadiens doivent en tenir compte. D'un point de vue culturel, les Canadiens suivent de près, comme ils l'ont toujours fait, les tendances de l'opinion et de la politique américaines.

Nous faisons partie des trois pays à l'origine du pacte Atlantique. En effet, ce sont les Canadiens, les Britanniques et les Américains qui, en 1948, ont conçu le plan directeur du pacte Atlantique. Les Canadiens y tenaient beaucoup, car ils estimaient que c'était la seule façon d'inciter les Américains à avoir des liens normaux avec le reste du monde. Pour le Canada, c'était extrêmement important.

La deuxième raison d'être de l'OTAN, c'était évidemment la sécurité. En 1948-1949, nous interprétions d'un point de vue politique cette sécurité. On oublie que l'OTAN a été une alliance politique avant de devenir une alliance militaire. En effet, le Traité de l'OTAN ne mentionne aucunement l'épaisse carapace d'institutions militaires qui caractérisent l'alliance aujourd'hui, et ce depuis longtemps.

Par conséquent, les trois facteurs qui sous-tendaient notre politique étrangère étaient d'une part les États-Unis, ensuite la sécurité, et enfin les relations avec l'Europe, en regard desquels le Canada avait en 1948-1949 de très grandes attentes; de plus, le Canada espérait institutionnaliser ses relations avec l'Europe en faisant de l'OTAN plus qu'une alliance militaire. Lorsque j'en arrive à ce moment-ci, mes étudiants en politique étrangère du Canada se mettent habituellement à ronchonner et à se plaindre du fait que je vais discuter de l'article 2. C'est en effet ce que je fais, car l'article 2 du Traité de l'OTAN est l'article du Canada, puisqu'il définit l'OTAN pour le Canada.

L'article 2 est évidemment beaucoup plus qu'un article du Canada, puisqu'il est censé représenter un esprit collectif et un engagement collectif envers des valeurs culturelles et politiques. On peut donc, d'entrée de jeu, affirmer que l'OTAN est — pour le Canada mais aussi pour les autres pays — une institution politique et culturelle. Autrement dit, elle n'existerait pas si elle ne se fondait pas sur une philosophie politique. Elle est donc fondée sur une philosophie politique libérale et démocratique, assortie d'un engagement à préserver les droits de la personne.

Dois-je signaler que le Traité de l'Atlantique Nord et le pacte Atlantique sont presque immédiatement entrés en conflit l'un avec l'autre lors de l'adhésion du Portugal qui, à l'époque, ne se préoccupait aucunement du respect des droits de la personne, tels qu'on les comprend aujourd'hui? J'imagine que l'on espérait, à l'époque, que la situation s'améliorerait au Portugal, même si les chances étaient minces. On peut donc voir que le pacte Atlantique et les droits de la personne coexistaient dès le départ.

En participant à l'OTAN, le Canada espérait naturellement que sa propre politique étrangère s'en porterait mieux. Pendant les cinq ou six premières années de l'OTAN, et jusqu'au milieu des années 50, le Canada a injecté beaucoup d'argent dans l'alliance. Si l'on regarde le budget militaire du Canada au début des années 1950, on constatera qu'il représentait 8,5 p. 100 du PNB, ce qui serait inimaginable aujourd'hui.

Canada committed a division to European defence.; Granted we only sent a brigade or reinforced brigade, but two brigades were supposed to be waiting in Canada to come over. We sent an air division, which in the middle of the 1950s was one-fifth of NATO's air power. Thus, Canada in the early years was truly the fourth most important member of the alliance, after the club of Great Britain, the United States and France, which perched uneasily on top of the institution.

Canada's commitment, it is true, was towards Article 2 issues, but we should never forget that Canadians thought that the best way to make their words heard and the best way in which Canada could contribute was to make an absolutely outstanding contribution to the defence of Europe, a very significant contribution.

Nevertheless, we were not entirely happy. That was because we felt that the British, French and the Americans ignored our advice. We were right in that observation: they did. They did not give us — or anybody else — equality. Decisions in NATO were taken at the top by a restricted group.

In the late 1950s, or in 1956 at any rate under Lester Pearson, Canada did urge along with the Norwegians and the Italians, that NATO democratize its decision-making in one way or the other. That was advice that was probably even more obnoxious to the French and British than it was to the Americans, who at least had occasional spasms, as Americans often do, wondering deep in their hearts whether they are treating everybody right.

This initiative or this complaint really came to very little and NATO carried on much as it had, which is to say as an overwhelmingly if not exclusively military proposition, which in the 1950s was committed to the destruction of half of Germany in order to save half of Europe if it ever came to a war. NATO was a nuclear-tipped military alliance.

Canada continued to give large but somewhat diminishing attention to its military contribution. There is a slow but steady decline in the proportion of GNP consumed by our military budget from the mid-1950s. Of course, the Canadian GNP is moving up, so the amount does not look too bad. In terms of the federal budget, it moved from 45 per cent in 1953 to 28 per cent under Diefenbaker.

The Diefenbaker government continued largely the policy of the St. Laurent government towards NATO. Diefenbaker of course was consumed by other foreign policy issues. NATO was involved, but in the debate, NATO really seems to have escaped more or less unscathed as far as Canadian public opinion is concerned. Public opinion polls from this period indicate that NATO and its mission are overwhelmingly popular with Canadians.

Le Canada s'était engagé à envoyer une division qui servirait à la défense de l'Europe. Bien sûr, il ne s'agissait que d'une brigade de renfort, mais deux autres brigades étaient censées attendre au Canada d'être envoyées en Europe. Nous avons même envoyé une division aérienne, qui représentait le cinquième de la puissance aérienne de l'OTAN au milieu des années 50. Vous voyez qu'au tout début, le Canada était effectivement le quatrième membre en importance de l'alliance, et venait après le club que formaient la Grande-Bretagne, les États-Unis et la France, qui tentaient tant bien que mal de se maintenir au sommet de l'institution.

Il est vrai que le Canada avait à coeur l'application de l'article 2, mais n'oublions pas non plus que pour les Canadiens, la meilleure façon de se faire entendre et de mettre l'épaule à la roue, c'était d'apporter une contribution éclatante à la défense de l'Europe.

Néanmoins, le ciel n'était pas entièrement sans nuage pour le Canada. En effet, nous estimions que Britanniques, Francelsais et Américains ne tenaient pas compte de notre point de vue. En ce sens, nous avions tout à fait raison. Ces trois pays ne nous traitaient pas sur un pied d'égalité, ni personne d'autre, d'ailleurs. Les décisions étaient donc prises à l'OTAN par un groupe restreint de pays au sommet.

C'est à la fin des années 50, ou du moins en 1956, sous Lester Pearson, que le Canada, de concert avec les Norvégiens et les Italiens, a pressé l'OTAN de démocratiser dans un sens ou dans un autre ses prises de décisions. Ce conseil fut sans doute encore plus mal reçu par les Francelsais et les Anglais qu'il ne le fut par les Américains, à qui il arrive à l'occasion de se demander s'ils traitent les autres correctement.

Cette initiative — ou plutôt cette plainte — n'a pas servi à grand-chose, car l'OTAN continua à fonctionner comme si de rien n'était, c'est-à-dire comme un organisme presque exclusivement militaire qui, dans les années 50, s'était engagé à détruire la moitié de l'Allemagne afin de sauver la moitié de l'Europe, dans l'éventualité d'une guerre. En fait, l'OTAN était devenue une alliance militaire à tendance nucléaire.

Le Canada continuait à envoyer sa contribution militaire à l'OTAN, contribution qui restait importante même si elle tendait à diminuer. En effet, à partir du milieu des années 50, on constate que la part du PNB qu'occupe le budget militaire diminue lentement mais sûrement. Bien sûr, comme le PNB du Canada est à la hausse, le budget militaire ne semble pas trop négligé. Toutefois, de 45 p. 100 du budget fédéral qu'il était en 1953, ce même budget militaire tombe à 28 p. 100 sous le gouvernement Diefenbaker.

Le gouvernement Diefenbaker a poursuivi en grande partie la politique du gouvernement St. Laurent à l'égard de l'OTAN. Diefenbaker était évidemment grandement préoccupé par d'autres questions de politique étrangère. L'OTAN y jouait un rôle, mais en dernière analyse, on constate que l'OTAN s'en est tirée à peu près indemne dans l'opinion publique canadienne. En effet, les sondages d'opinion de l'époque montrent que l'OTAN et sa mission étaient extrêmement populaires auprès des Canadiens.

Where does this description sit with the peacekeeping that we like to remember Lester Pearson for? For Pearson, as Canada's foreign minister and later as prime minister, you must remember that NATO came first. Peacekeeping came second. NATO came first because Pearson, as ex-President of the General Assembly of the UN, as a constant attendee in New York, understood very well that the UN was a paralysed institution and that if we were to make our opinion count, we had to participate in NATO.

In 1956, there was the Suez incident and Pearson's subsequent Nobel Peace Prize. That peace prize recognized an initiative that was mainly directed at restoring harmony among the NATO allies. That was the idea behind it. It was to reconcile the British, French and Americans who had fallen out over the Suez incident. The UN was the instrument, but it was not really the object.

Nevertheless, Pearson had a mischievous side to him. In the 1960s as Prime Minister he would torment Paul Martin, Mr. Whelan's neighbour, by suggesting periodically that Canada should pull out of NATO. Martin would fall on the floor, foam and go off to his corner and weep, and Pearson would return happily home to a glass of Canadian Club. Pearson had that attractive characteristic of not being impressed with his own divinity.

Pearson also had that nice quality of not thinking that institutions that he was connected with or he himself had ascended to the level of the godhead. So Pearson, more than people today assume, took a skeptical view of the various institutions with whose foundation he was associated, and that is both the UN and NATO. Under Pearson, Canadians became extremely disillusioned with peacekeeping and the United Nations in the forgotten aftermath, which was when Nasser kicked out Canada's troops from Palestine or Sinai. This was utterly humiliating for the Canadians. This was special treatment that Canadians at the time resented and quite properly so.

When people talk about our lengthy commitment to peacekeeping, that is not quite the way I see it. It is much more up and down than that. Of course, the Cypress involvement, which came at the same time, is also something that must be seen in a NATO context. Yes, it is peacekeeping, but it is really NATO. It is keeping the Greeks and Turks from each other's throats.

In 1968-69, Canada's policy towards NATO changed significantly. I do not think that it was an entirely fortunate change, but it does represent a continuing Canadian sense that NATO was not absolutely what was required. I can talk more about this in questions if anyone is interested.

Now NATO's history, in which we are involved as one of 18 members, is divided into several parts. NATO does not move in a straight line. In the first part, from 1949 to 1950, there is no

En quoi cette description de l'OTAN évoque-t-elle le maintien de la paix pour lequel nous chérissons la mémoire de Lester Pearson? Rappelez-vous que pour Pearson, qui fut d'abord ministre des Affaires étrangères du Canada puis premier ministre, l'OTAN arrivait toujours en tête, alors que le maintien de la paix arrivait en second lieu. Si l'OTAN remportait la palme, c'est parce que Pearson, qui avait déjà présidé l'Assemblée générale des Nations Unies et qui était un habitué de New York, avait très bien compris que les Nations Unies étaient une institution paralysée et que si le Canada voulait faire entendre sa voix, ce serait dans le cadre de l'OTAN.

En 1956, il y eut l'incident du Canal de Suez et l'obtention par Pearson du prix Nobel de la paix. Ce prix Nobel de la paix récompensait une initiative visant directement à restaurer l'harmonie parmi les alliés de l'OTAN. C'était en tout cas l'objectif de l'initiative qui visait à réconcilier Britanniques, Français et Américains dont la cohésion s'était rompue lors de l'incident du canal de Suez. Pour ce faire, Pearson s'est servi des Nations Unies, qui lui servirent de prétexte.

Quoi qu'il en soit, Pearson avait aussi son petit côté espiègle. Dans les années 60, lorsqu'il était premier ministre, il avait l'habitude de tourmenter Paul Martin, voisin de M. Whelan, en laissant entendre périodiquement que le Canada devrait se retirer de l'OTAN. Advenant le cas, Martin se lamenterait, pousserait les hauts cris tandis que Pearson retournerait sagement chez lui boire son verre de whisky. Ce qui était agréable chez Pearson, c'est qu'il ne se prenait pas au sérieux.

Une autre des qualités de Pearson, c'était de ne mettre ni lui-même ni les institutions auxquelles il était lié sur un piédestal. Donc, malgré ce que l'on a tendance à croire aujourd'hui, Pearson restait à l'époque sceptique devant les diverses institutions qu'il avait lui-même aidé à créer, dont les Nations Unies et l'OTAN. Voilà pourquoi, sous le gouvernement Pearson, les Canadiens perdirent toutes leurs illusions au sujet du maintien de la paix et des Nations Unies lors d'incidents qui sont aujourd'hui largement oubliés et au cours desquels Nasser a bouté hors de la Palestine ou du Sinai les troupes canadiennes. C'est une grande humiliation que ressentirent à juste titre les Canadiens à ce moment-là.

Vous voyez pourquoi je ne souscris pas à la thèse de l'engagement de longue date du Canada envers le maintien de la paix. Notre engagement est beaucoup plus en dents de scie que cela. N'oublions pas que notre présence à Chypre, qui remonte à la même période, doit également être analysée dans le contexte de l'OTAN. On peut bien parler de maintien de la paix, mais il s'agissait surtout de la présence de l'OTAN qui cherchait à empêcher les Grecs et les Turcs de s'entre-tuer.

C'est en 1968-1969 que la politique du Canada à l'égard de l'OTAN a pris une tout autre tournure. Je ne crois pas que ce changement a nécessairement été pour le mieux, mais il a cristallisé la conviction profonde qu'avaient les Canadiens que l'OTAN n'était pas nécessairement la panacée. Je pourrai revenir là-dessus plus tard, si cela vous intéresse.

L'histoire de l'OTAN, à laquelle nous participons avec les 17 autres pays membres, doit être divisée en plusieurs parties, car l'OTAN n'a pas évolué de façon linéaire. À ses débuts, de 1949 à

NATO army. The second part, from 1950 to the late 1960s, is a period of nuclear confrontation with the Soviet Union. French withdrawal from the military side of NATO was a catalyst that moved NATO to seriously reconsider itself and reshape itself in the mid-1960s. This produced the Harmel report and the invention of NATO as a true diplomatic forum, which changed matters considerably.

Finally, we have the two-track decision in 1979, which allowed NATO to play a major role in diplomacy through the 1980s. NATO moved from being purely a military instrument to being a combined political, diplomatic and military instrument in the 1970s and 1980s. Again, as polls show, it continued to be popular in Canada. Somebody quipped that the enduring NATO was the endearing NATO. People were surprised when they found that Canadians continued to respect and support NATO in particular. I bet that polls would show that Canadians supported NATO more than they did the United Nations.

NATO has really been right at the centre of Canada's foreign policy now for 50 years. It has enjoyed an unusual amount of support in the Canadian public. Canada's approach to NATO has certainly changed over the years, as NATO has. It is hard to imagine another institution that would quite as well represent Canadian approaches to foreign relations. In a very odd way, NATO truly is a popular institution in the sense that it reflects what Canadians want.

Does this mean that it always works? Does it mean that it would have worked? I should say as a historian that we know remarkably little about how NATO actually has worked in the 50 years of its existence. Much of what we think we know about NATO turns out to be a bit of a mirage the closer you come to it. It has been one of the most secretive institutions on earth, not necessarily because its directors are totally devoted to secrecy, but because members can never agree on the proper declassification of their materials. Only now, 50 years after its formation, are some of the materials coming out that would actually allow us as historians really to examine how NATO actually functioned. As a symbol, it is big, it is major, it is shining like the North Star that is its emblem. When you come closer, God help us. I do not know if we can really say. It may turn out that it is defence-designed by a committee, the defence equivalent of a camel, but we really do not know.

I have talked mostly about the politics of NATO and its significance in Canadian foreign relations.

Mr. Michael Bliss, Professor of History, University of Toronto: It is a privilege to be able to come and talk with you on these issues, although my first comment when I was phoned by your staffer was to make very clear that I do not have and do not pretend to have special expertise in the history of Canadian foreign policy and Canadian foreign affairs. Perhaps that was why they went and got a real expert, my colleague, to whom on almost

1950, il n'existait pas d'armée de l'OTAN. Au cours de la deuxième période, de 1950 à la fin des années 60, on assiste à l'affrontement nucléaire avec l'Union soviétique. Le retrait des Français du bras militaire de l'OTAN a servi de catalyseur qui a amené l'OTAN à se remettre en question et à se redéfinir au milieu des années 60. Cette remise en question a abouti au rapport Harmel et à la transformation de l'OTAN en une véritable tribune diplomatique, transformation qui a considérablement modifié les choses.

Enfin, est survenue la décision à deux volets de 1979 qui a permis à l'OTAN de jouer un rôle diplomatique majeur tout au long des années 80. D'instrument purement militaire, l'OTAN est devenue un instrument politique, diplomatique et militaire dans les années 70 et 80. Les sondages continuent à montrer que l'OTAN reste populaire auprès des Canadiens à cette époque-là. Au dire de quelqu'un à l'époque, l'endurance de l'OTAN était ce qui faisait son charme. Les gens ont été surpris de constater que les Canadiens continuaient à vouer respect et soutien à l'OTAN, en particulier. Je parie que les sondages montreraient que les Canadiens appuyaient plus volontiers l'OTAN que les Nations Unies.

L'OTAN est depuis 50 ans au coeur même de la politique étrangère du Canada. Elle a bénéficié d'un enthousiasme inusité de la part des Canadiens. La perception canadienne de l'OTAN a certainement évolué au fil des ans, tout comme l'OTAN même. Il est difficile d'imaginer une autre institution qui représenterait aussi bien la perspective qu'à la Canada des relations internationales. Ce qui est assez surprenant, c'est que l'OTAN est véritablement une institution populaire car elle représente bien les aspirations des Canadiens.

Cela signifie-t-il pour autant que l'OTAN fonctionne bien et qu'elle aurait pu fonctionner correctement? L'historien que je suis prétend que — ce qui est étonnant — nous en savons très peu sur la façon dont a fonctionné l'OTAN au cours de ses 50 années d'existence. Plus on s'approche de l'OTAN et moins on y voit clair. L'OTAN est l'une de ces institutions de ce monde les plus secrètes, pas nécessairement parce que ses dirigeants sont voués au secret, mais plutôt parce que ses membres ne s'entendent jamais sur la façon de déclassifier leurs documents. Ce n'est qu'aujourd'hui, 50 ans après sa création, que sont publiés certains des documents qui nous permettraient, à nous les historiens, d'examiner réellement la façon dont fonctionnait l'OTAN. L'OTAN est un symbole d'envergure, et elle brille tout comme l'étoile du Nord, qui est son emblème. Mais plus on la scrute, et moins on en sait. Il se peut fort bien que l'OTAN soit conçue comme un mécanisme de défense par l'un de ces comités, mais on n'en sait trop rien.

Voilà, je viens de vous parler surtout de la politique de l'OTAN et de son importance dans les relations étrangères du Canada.

M. Michael Bliss, professeur d'histoire, Université de Toronto: C'est un privilège que de pouvoir m'entretenir avec vous de ces grandes questions, même si j'ai d'abord répondu à la personne qui m'a transmis votre invitation que je n'osais prétendre être un spécialiste de l'histoire des relations étrangères du Canada. C'est sans doute pour cela que votre comité a jugé bon d'inviter aussi un véritable spécialiste, mon collègue, à qui je

all matters historical related to Canadian foreign policy I happily defer.

Like many Canadians, I had not paid a lot of attention to foreign policy issues since about the end of the Cold War, which I had thought was a wonderful turning point in our history. We had grown up with the terrible menace of World War III. When the Soviet empire collapsed finally, an era in history had ended. Many of us turned our back on foreign policy issues and assumed that the world was now in fine shape.

I know you do not want to talk a lot about Kosovo unless you must today, but my involvement stems from having woken up on the morning of March 24 to learn that Canadian fighter pilots were dropping bombs on Yugoslavia as part of a NATO action. I began trying to think through the implications of this and found that my train of thought led me to quite remarkable, and for me, very surprising conclusions.

To circle around that, I agree almost entirely with Professor Bothwell's analysis. We are part of a group of Canadian historians who well understand Canada's history of being, when called upon and necessary, a war-making country. We believe it is very important that Canadians remember and honour the extraordinary military contributions we made in the two world wars of this century. I fully agree that in the post-war period we understood that our commitment to NATO overrode our involvement in other collective organizations.

I agree with Professor Bothwell that the notion of Canada as having a distinct peacekeeping role has always had a whiff of exaggeration, not to say fraud, about it, because we always knew that in a confrontation, if the Cold War turned hot, we would be a war-making nation. Of course for a time, I believe we had pilots flying planes with nuclear weapons, so that we were never by any means an innocent country.

Nonetheless, when I began to think through the situation on March 24, it struck me that the world had changed, and the old rules were not applying. NATO was not doing in Kosovo what it had been founded to do. It had been founded as a defensive alliance whose overwhelming role was to organize the defence of the west in the event of an assault from the communist east. NATO existed as a way of providing collective security to the North Atlantic nations because of the threat of the Soviet empire.

The Soviet empire had collapsed, and it seems to me that, with the end of the threat to the North Atlantic community, there was in fact an end to the purpose of NATO. Clearly since 1991, NATO has been trying to define a new role for itself. I am sure Canada has been part of those discussions, largely behind closed doors, although we know a bit about the dimensions of the discussion.

m'en remettrai volontiers pour presque toutes les questions historiques ayant trait à la politique étrangère du Canada.

Comme beaucoup de Canadiens, je ne me suis pas véritablement intéressé aux questions de politique étrangère depuis la fin de la guerre froide, qui a représenté, à mon avis, un merveilleux point tournant de notre histoire. Nous avons grandi avec la terrible menace d'une éventuelle troisième guerre mondiale. Or, cette étape de notre histoire s'est terminée avec l'effondrement de l'empire soviétique. C'est ce qui explique que nombre d'entre nous se soient désintéressés de la politique étrangère, en supposant que le monde avait enfin retrouvé ses esprits.

Je sais que, dans la mesure du possible, vous souhaitez ne pas parler aujourd'hui du Kosovo. Mais si je m'intéresse à la question, c'est parce que je me suis réveillé le 24 mars au matin en apprenant que les pilotes canadiens larguaient des bombes sur la Yougoslavie dans le cadre des mesures prises par l'OTAN. Je me suis mis à songer aux répercussions de ces gestes, et ma réflexion m'a mené à des conclusions assez remarquables et plutôt surprenantes.

D'une façon générale, je souscris presque sans réserve à l'analyse du professeur Bothwell. Nous faisons tous deux partie d'un groupe d'historiens canadiens qui comprennent que le Canada, à la demande de ses alliés, a dû parfois se lancer sur le sentier de la guerre. Il est très important que les Canadiens se rappellent les extraordinaires contributions militaires du Canada au cours des deux grandes guerres mondiales de ce siècle-ci et qu'ils en soient fiers. Je conviens également qu'au cours de la période de l'après-guerre, l'engagement du Canada envers l'OTAN a supplanté sa participation à d'autres organisations collectives.

Je suis d'accord avec le professeur Bothwell pour dire que l'idée d'un Canada assumant un rôle distinct en matière de maintien de la paix a toujours paru quelque peu exagérée, pour ne pas dire frauduleuse. En effet, nous avons toujours su que, en cas d'affrontement, en cas de réchauffement de la guerre froide, nous aurions été au nombre des belligérants. Il y a même eu une époque, me semble-t-il, où nos pilotes étaient aux commandes d'appareils porteurs d'armes nucléaires, de sorte que nous n'avons jamais été un pays innocent.

Néanmoins, lorsque je me suis mis à analyser la situation le 24 mars, j'ai constaté tout à coup que le monde avait changé et que les anciennes règles ne s'appliquaient plus. Dans son action au Kosovo, l'OTAN n'était pas fidèle à ses origines. L'organisation avait été fondée comme alliance défensive dont le rôle prépondérant consistait à organiser la défense de l'Occident en cas d'attaque par les pays communistes de l'Est. L'OTAN existait pour assurer la sécurité des pays de l'Atlantique Nord à cause de la menace de l'empire soviétique.

L'effondrement de l'empire soviétique a marqué la fin, me semble-t-il, de la menace qui pesait sur la collectivité de l'Atlantique Nord, et même de la raison d'être de l'OTAN. Il est évident que, depuis 1991, l'OTAN s'efforce de se donner un nouveau rôle. Le Canada a certainement participé aux discussions à ce sujet, qui se sont tenues essentiellement derrière des portes closes, bien que nous en devinions un peu le contenu.

Now we see that NATO has declared its new role, and indeed, NATO is very vigorously pursuing that role, which has been to intervene in Yugoslavia — intervening in what is to my mind a civil war in Yugoslavia. In the view of our government, it is intervening because of an overriding humanitarian concern.

Now, one can understand NATO taking on a new purpose, and one can understand the notion of humanitarian interventions. However, in the world that we have structured since 1945, it has been generally understood that in the general hope of creating a new regime of international law, the United Nations was the body of choice. The United Nations was in fact the only body that had the possibility of creating a structure of international law that would govern the affairs of nations. In extreme cases, the United Nations would, for humanitarian, or perhaps other reasons, agree to the overriding of national sovereignty in military actions. It is my understanding that in effect when we sent troops to Korea, we were operating under UN sanction. It is my understanding that when we had troops in the combat role in the Gulf War, we had UN sanction.

To my mind, the overriding fact of the Kosovo action was that we were sending troops into combat in the skies of Yugoslavia without any kind of mandate from the United Nations, and indeed, in flagrant and direct violation of not only the UN Charter, but as I understand it as it is written, of the NATO Treaty itself.

In other words, I understood the rationale. I listened to the explanations that the United Nations would have been paralysed if there had been a vote in the Security Council, that the veto would have been exercised. Our side would have lost a vote in the United Nations. There was nothing that would be irregular or unlawful about that vote.

A metaphor has occurred to me again and again. The NATO operation in Kosovo was and is a vigilante operation of people declaring that since existing legal structures are not adequate to their purposes as they see them, they will take the law into their own hands. It seemed to me on March 24, and this feeling has become increasingly certain since, that this was an extraordinarily perilous thing to do. It was perilous in two ways. As a matter of principle, vigilante organizations have a way of begetting other vigilante organizations. I cannot see how the world can operate on the kinds of principles that NATO has enunciated.

Second, it occurred to me that we were making a huge practical mistake in becoming involved in a Balkan civil war, that we were in a situation that had not been properly thought through, that we were relying on a strategy that had failed repeatedly in wars of this century, and that we were heading straight into a quagmire. It seems to me that we are now seven weeks into the quagmire. We are much more deeply into it. I cannot imagine anyone, knowing what has happened in the past seven weeks who, if they could turn the clocks back, would believe that NATO should start attacking Yugoslavia. This has been a bungled operation. It is also an operation that has possibly created the most serious international crisis in recent memory. Not only has NATO contributed to the destabilization of Yugoslavia and the Balkans, but now it has

Nous constatons maintenant que l'OTAN s'est donné un nouveau rôle et qu'elle l'exerce même de façon vigoureuse par son intervention en Yougoslavie — intervention dans ce qui est, selon moi, une guerre civile en Yougoslavie. D'après notre gouvernement, l'OTAN intervient avant tout pour des raisons humanitaires.

On peut bien comprendre que l'OTAN veuille se donner un nouveau but et que des considérations d'ordre humanitaire puissent justifier des interventions. Cependant, dans ce monde que nous bâtissons depuis 1945, il est généralement accepté que c'est par le truchement des Nations Unies qu'on est le plus susceptible de créer un nouveau régime de droit international. Les Nations Unies sont d'ailleurs le seul organisme pouvant créer une structure juridique applicable à la gestion des affaires internationales. Dans certains cas extrêmes, les Nations Unies pouvaient consentir, pour des raisons d'ordre humanitaire ou autres, à passer outre à la souveraineté nationale dans le cadre d'actions militaires. Je crois savoir que c'est avec l'approbation des Nations Unies que nous avons envoyé des troupes en Corée. Je crois savoir également que l'ONU avait sanctionné l'envoi de nos troupes pour combattre dans la guerre du Golfe.

À mon sens, ce qu'il convient le plus de souligner dans le cas de l'initiative au Kosovo c'est que nous avons envoyé des troupes au combat dans le ciel de la Yougoslavie sans aucun mandat des Nations Unies, et même en violant de façon flagrante et directe non seulement la Charte de l'ONU mais aussi, si j'en comprends bien le texte, le Traité de l'OTAN.

J'ai donc bien compris les justifications. J'ai écouté les explications de ceux qui disaient que les Nations Unies auraient été paralysées dans l'éventualité d'un vote au Conseil de sécurité, puisque certains membres auraient exercé leur droit de veto. Les nôtres auraient ainsi perdu un vote aux Nations Unies. Ce vote n'aurait cependant rien eu d'irrégulier ou d'illégal.

Une image me revient sans cesse à l'esprit. Par son opération au Kosovo, l'OTAN a assumé et assume encore le rôle de justicier au nom d'intérêts qui prétendent que les structures juridiques actuelles ne conviennent pas à leurs fins et qui décident donc de se faire justice eux-mêmes. Il m'a semblé dès le 24 mars, et j'en suis de plus en plus convaincu, qu'une telle façon d'agir comporte un très grave danger, qui est double. D'une part, sur le plan des principes, toute organisation qui se pose en justicier risque d'être imitée. Je ne vois pas comment le monde peut fonctionner en s'appuyant sur des principes comme ceux que l'OTAN a énoncés.

En deuxième lieu, il m'est apparu que nous faisons une erreur considérable sur le plan pratique en nous laissant entraîner dans une guerre civile balkanique, que nous nous trouvions dans une situation n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation suffisante, que nous nous appuyions sur une stratégie qui avait abouti à l'échec à diverses reprises durant des guerres au XX^e siècle, et que nous nous dirigeons tout droit vers un borbier. Il me semble que nous pataugeons maintenant dans ce borbier depuis sept semaines. Nous sommes maintenant passablement embourbés. Je ne vois pas comment une personne sachant ce qui s'est passé depuis sept semaines serait d'avis, en rétrospective, que l'OTAN devrait lancer une attaque contre la Yougoslavie. L'opération est un gâchis jusqu'à maintenant. De plus, elle a été à l'origine de ce qui

managed to begin the destabilization of the whole world. I take extremely seriously the deterioration of our relations in Russia and China that have resulted. I see the possibility of a new Cold War emerging and of a great deal of good that has happened in the world being undone. I find it depressing almost beyond thought.

It seemed to me that Canada, believing in its obligations to NATO, has been a good soldier in the NATO operation. I understand that our membership in the alliance probably did commit us. If we are part of NATO, we would have to be part of it. I understand that we would have to make a military contribution, but it seems to me that this situation that has happened ought to now cause us to think what for me was unthinkable during the period of the Cold War, because I had always understood the primacy of NATO in our foreign policy. Now I find myself saying that we must think the unthinkable. If this is the mandate that NATO is to pursue, is it in our interest as Canadians to maintain our membership? To me, this is thinking the unthinkable. I never would have believed that I would be raising this issue.

However, I think that we can begin to ask ourselves these questions. I have been haunted since March 24 by the thought that at any time we may lose a Canadian plane and pilot — or more planes and pilots — and we will have sacrificed lives because of our involvement in the Balkans.

What exactly is Canada's national interest in the Balkans? Why should Canadian lives be sacrificed? How many Canadian lives should be sacrificed? Why is Canada doing Europe's job if this is a regional issue? It seems to me that we are a long way from that region. I understood why we were in an alliance with the Europeans in 1949, but it does now seem that European security ought to be a matter for the Europeans.

I understand the possibility that we may be involved in humanitarian efforts around the world, and through the United Nations, peacekeeping activities. While not previously central to our activities, these are good things for us to do. Humanitarianism does not seem to me to be regionally based. I do not think our humanitarian interest ought to be Eurocentric. It seems to me that we have humanitarian interest in other parts of the world and we ought to pursue these roughly equally.

Our membership in NATO and the involvement that it has led to have very seriously jeopardized the possibility of our playing a meaningful role in the broader affairs of the world. Are we now having any significant impact in finding a way out of this situation? Would we not have been better off if — suppose for

est vraisemblablement la pire crise internationale de mémoire récente. L'OTAN a non seulement contribué à la déstabilisation de la Yougoslavie et des Balkans, mais a aussi désormais réussi à amorcer la déstabilisation de la planète toute entière. Je juge extrêmement grave la détérioration de nos relations avec la Russie et la Chine qui en a découlé. Il se peut qu'une nouvelle guerre froide pointe à l'horizon et qu'une bonne partie des acquis dont nous jouissons aujourd'hui soit dilapidée. Le sentiment de dépression qui m'envahit devant cette situation dépasse presque l'entendement.

Soucieux de respecter ses obligations à l'égard de l'OTAN, le Canada a été, me semble-t-il, un bon soldat dans le cadre d'une opération de l'OTAN à laquelle nous nous devons vraisemblablement de participer à titre de membre de l'alliance. Je comprends bien cela. Si nous faisons partie de l'OTAN, nous devons participer. Je comprends que notre participation militaire était nécessaire, mais il me semble que, la situation étant ce qu'elle est, nous aurions maintenant raison d'envisager ce qui, selon moi, était impensable durant la période de la guerre froide, étant donné que j'avais toujours compris l'importance primordiale de l'OTAN dans notre politique étrangère. Aujourd'hui pourtant, j'en suis rendu au point de proposer que nous envisagions l'impensable. Si le mandat de l'OTAN consiste à poursuivre l'opération, est-il dans l'intérêt du Canada de continuer d'être membre de cette organisation? Voilà ce que veut dire pour moi envisager l'impensable. Je n'aurais jamais cru que je soulèverais un jour une telle question.

Pourtant, le moment est venu de nous interroger. Depuis le 24 mars, je ne puis m'empêcher de penser que, à tout moment, nous pourrions perdre un avion et un pilote canadiens — ou un plus grand nombre d'avions et de pilotes — et que nous aurions alors sacrifié des vies à cause de notre intervention dans les Balkans.

En quoi consiste au juste l'intérêt national du Canada dans les Balkans? Pourquoi des vies canadiennes devraient-elles être sacrifiées? Combien de vies canadiennes devraient l'être? S'il s'agit d'une question d'intérêt régional, pourquoi le Canada intervient-il là où l'Europe devrait le faire? Je comprenais la pertinence d'une alliance avec les Européens en 1949, mais il me semble que la sécurité de l'Europe devrait aujourd'hui concerner les Européens.

Je comprends bien que nous puissions participer à des efforts d'aide humanitaire un peu partout dans le monde, et, par le truchement des Nations Unies, à des activités de maintien de la paix. Même si de telles activités n'ont pas eu une importance prépondérante pour nous par le passé, elles sont tout aussi valables que louables. Par contre, l'aide humanitaire ne doit pas être liée à une région. Notre souci humanitaire ne doit pas être eurocentrique. Il me semble que nous devons répartir notre activité en matière d'aide humanitaire à peu près uniformément dans les diverses parties du monde.

Notre qualité de membre de l'OTAN et notre participation aux opérations qui en est la conséquence ont eu pour effet de compromettre très sérieusement toute possibilité pour nous de jouer un rôle utile dans les affaires du monde en général. Sommes-nous en mesure à l'heure actuelle d'exercer une

some quirk of history we had not been part of NATO — we had not been part of this? It seems to me that we would have greater freedom of action now if we were not bombing Yugoslavia. If we were not one of the 10 countries Yugoslavia has hauled before the International Court of Justice, we would have a possibility of actually being in on the peacekeeping force that will eventually move into Kosovo. I expect now that we will not be welcomed. If we had not been part of this, we would have had a greater standing with Russia and China in the diplomatic efforts.

If we had followed advice that I always thought very foolish in the past and been out of NATO, we would be better positioned now to play a constructive role in the affairs of the world, and I think one in accordance with the wishes of our people.

This engagement has shown that when push comes to shove, the junior partners in the alliance have no particular function except to say, "Ready, aye, ready." I believe that our foreign policy now — and I thought I would never say this because I am not an anti-American — is being made in Washington. The Government of Canada has virtually no room to manoeuvre, no room for an independent foreign policy.

As someone who believes in free trade, in the strengthening of North-South links, that we are part of a continental society and ought to be, I nonetheless feel that if we are to be an independent country, there must be a purpose to our independence. If there is any purpose to our independence, it is that from time to time when the world is faced with difficult decisions, we will be able to speak with an independent voice. We are not speaking with an independent voice now; we are prisoners of an outdated commitment to an alliance that has mutated.

One of the outcomes of this will be to prompt widespread Canadian debate in the future of our foreign policy, our involvement with NATO. I am very pleased that your committee is taking a lead in beginning this debate. I hope that you will continue and that you will hear a very wide spectrum of opinion.

I saw yesterday a pollster who said that health care is still the number one issue in the minds of Canadians. However, in six weeks Kosovo has become the second issue of greatest interest to Canadians. We have had a re-awakening, a wake-up call. Foreign policy will be on the agenda, and we will all be thinking a lot about it, and I hope that your committee will be able to give us a lead.

The Chairman: Professor Bothwell, in your initial presentation, you told us that over the years, Canadians have given strong support to NATO. Canadian public opinion favoured NATO. Now are you talking particularly of the Cold War period and the period immediately after when the Canadian public had not yet realized that the defensive purpose of NATO, as far as many people were

quelconque influence déterminante qui permettrait de sortir de l'impasse actuelle? N'aurions-nous pas été en situation plus avantageuse — en supposant pour un instant que nous n'aurions pas été membres de l'OTAN — si nous n'avions pas participé à cette opération? Il me semble que nous aurions une plus grande liberté d'action aujourd'hui si nous n'étions pas en train de bombarder la Yougoslavie. Si nous n'étions pas au nombre des dix pays que la Yougoslavie a entraînés devant la Cour internationale de justice, nous pourrions peut-être participer à la force de maintien de la paix qui sera déployée à un moment donné au Kosovo. Les choses étant ce qu'elles sont, je suppose que nous ne serons pas les bienvenus. Si nous nous étions tenus à l'écart, nous aurions joui d'un prestige plus considérable dans nos efforts diplomatiques à l'égard de la Russie et de la Chine.

Si nous avions suivi les conseils que j'avais toujours jugé imprudents par le passé et cessé de participer à l'OTAN, nous serions mieux placés aujourd'hui pour jouer un rôle constructif dans les affaires du monde, rôle qui, selon moi, correspondrait bien à ce que souhaite la population canadienne.

Il ressort de cette opération que, en définitive, les partenaires subalternes de l'alliance n'ont aucune fonction précise sinon celle d'être de bons soldats prêts au combat. J'estime que, à l'heure actuelle — et je n'aurais jamais cru me l'entendre dire, étant donné que je ne suis pas anti-Américain — notre politique étrangère est formulée à Washington. Le gouvernement du Canada n'a pratiquement aucune marge de manoeuvre, aucune possibilité de formuler une politique étrangère indépendante.

Tout en étant partisan du libre-échange, du renforcement de nos liens Nord-Sud, conscient de notre appartenance nécessaire à une société continentale, je n'estime pas moins que, dans la mesure où nous souhaitons être un pays indépendant, notre indépendance doit avoir une raison d'être. Et cette raison d'être, c'est certainement de pouvoir faire entendre notre voix en toute indépendance, de temps à autre, lorsque le monde est aux prises avec des décisions difficiles: or, à l'heure actuelle, nous ne parlons pas en toute indépendance; nous sommes captifs d'un engagement dépassé à l'égard d'une alliance qui s'est transformée.

Cette situation aura pour effet de susciter au Canada un vaste débat au sujet de l'avenir de notre politique étrangère et de notre participation à l'OTAN. Je suis heureux de constater que votre comité prend l'initiative à cet égard. J'espère que vous allez poursuivre vos travaux et que vous allez recueillir une vaste gamme de témoignages.

Selon un sondage paru hier, la question des soins de santé continue d'être celle qui préoccupe le plus les Canadiens. Cependant, en l'espace de six semaines, celle du Kosovo est devenue la deuxième en importance pour les Canadiens. Elle a, en quelque sorte, sonné le réveil. La politique étrangère va être à l'ordre du jour et nous allons beaucoup y réfléchir. J'espère que votre comité nous ouvrira la voie.

Le président: Professeur Bothwell, dans votre exposé liminaire, vous nous avez dit que, au fil des années, les Canadiens avaient fortement appuyé l'OTAN. L'opinion publique canadienne était favorable à l'OTAN. Vous nous parlez maintenant de la période de la guerre froide et de la période immédiatement après, au cours de laquelle les Canadiens ne se sont pas encore rendu

concerned, had disappeared. Was there a kind of inertia in public opinion relative to NATO?

Mr. Bothwell: That is a good way to put it. Probably I would go a little further. Canadians identify with the countries that make up NATO. These would be seen as culturally similar, ethnically similar, understandable, countries resembling ourselves, holding the same values. I believe that Canadians would have questioned our being outside such a club.

I would not say that Canadians have had occasion until now to seriously debate what NATO actually does or has become or how it makes its decisions or on what grounds it makes its decisions. These things were not really thought of.

Right at the end of the Cold War — and at the time we withdrew our last garrison from Europe — there was an assumption, which the Europeans themselves fed, that they would take over. They would start afresh and security in Europe would be Europe's business. Of course as we know, the Europeans made a dismal botch out of it and had to beg the Americans to come back in and make decisions for them.

I do not suggest that the Europeans begged us to come back in. Some of them, if they thought about it hard, would have thought that it might be nice to have the Canadians along. This is almost always put in American-European terms rather than Europe-Canada or even Europe-North America.

There are a number of other factors that enter into it, but inertia is certainly one. Almost all institutions survive because of inertia.

The Chairman: We have been hearing in financial discussions that the International Monetary Fund, by helping countries in financial distress, are creating what is called a "moral hazard," a term which I initially found very difficult. It means that a country that seems to have mismanaged its financial affairs is given money and thus the expectation is created that if they mismanage their affairs again, they will get more money.

Could this analogy apply to Europe? They do not have to make the hard decisions. They do not have to spend money on the armament and the standing army because they know that NATO will do the job for them. Consequently, they relax. Now, whether you want to make that as an argument for or against NATO is another question. Does the moral hazard approach apply in the case of NATO and the Western European military organization?

Mr. Bothwell: That touches on the very important issue of our relations with Europe and what Europe has become. Canada initially in NATO hoped for a great deal from Europe. Unlike the United States, Canada has been consistently disappointed by what has happened.

compte que l'objectif défensif de l'OTAN n'existait pour ainsi dire plus. Y a-t-il eu une sorte d'inertie dans l'opinion publique au sujet de l'OTAN?

M. Bothwell: La formule est fort appropriée. J'irais peut-être même plus loin. Les Canadiens s'identifient aux pays membres de l'OTAN. Ils sont perçus comme étant similaires sur les plans culturel et ethnique. Ce sont des pays que nous comprenons bien, qui nous ressemblent, qui partagent nos valeurs. Il me semble que les Canadiens auraient vu d'un mauvais oeil le fait pour nous de ne pas participer à un tel club.

Je ne dirais pas que les Canadiens ont eu l'occasion jusqu'à maintenant de discuter sérieusement du rôle actuel de l'OTAN ou de son évolution ou encore de son mode de prise de décisions ou des raisons sur lesquelles se fondent ses décisions. Ce sont des aspects auxquels les gens n'ont pas vraiment réfléchi.

À la toute fin de la guerre froide — et à l'époque où nous avons retiré d'Europe nos dernières garnisons — on supposait que les Européens prendraient la relève, et ils étaient les premiers à le laisser entendre. Ce devait être pour eux un nouveau départ et la sécurité de l'Europe serait l'affaire des Européens. Évidemment, comme nous le savons, les Européens en ont fait tout un gâchis et ont dû implorer les Américains de revenir et de prendre les décisions à leur place.

Je ne veux pas dire par là que les Européens nous ont imploré de revenir. À bien y réfléchir, certains pays européens auraient sans doute apprécié la participation des Canadiens. Cependant, lorsqu'on envisage ces questions, c'est essentiellement en pensant à des rapports entre les États-Unis et l'Europe plutôt qu'entre l'Europe et le Canada ou même l'Europe et l'Amérique du Nord.

Il y a également un certain nombre d'autres facteurs à considérer, et l'inertie en est certainement un. Pratiquement toutes les institutions doivent leur survie au facteur de l'inertie.

Le président: Lors des discussions financières, on a dit que le Fonds monétaire international, en aidant les pays qui connaissent de graves problèmes financiers, crée ce qu'on appelle un risque moral, un terme que j'ai eu de la difficulté à accepter au début. Cela veut dire qu'un pays qui semble avoir mal géré ses affaires financières reçoit une aide financière et on crée en quelque sorte l'attente que si ce pays gère mal ses affaires financières à nouveau, il recevra encore plus d'argent.

Est-ce que cette analogie s'applique également à l'Europe? Les pays européens n'ont pas à prendre les décisions difficiles. Ils n'ont pas à dépenser d'argent pour l'armement et les forces armées parce qu'ils savent que l'OTAN s'en occupera pour eux. Par conséquent, ces pays ne s'inquiètent pas. Il ne s'agit pas ici de justifier l'existence de l'OTAN. J'aimerais savoir si le risque moral s'applique dans le cas de l'OTAN et de l'organisation militaire de l'Europe de l'Ouest?

M. Bothwell: Cela touche une question fort importante, à savoir nos rapports avec l'Europe et ce que l'Europe est devenue. Le Canada au sein de l'OTAN s'attendait, à l'origine, à beaucoup de l'Europe. Contrairement aux États-Unis, le Canada a constamment été déçu de la tournure des événements.

Europe, under the American umbrella, and I suppose initially the Canadian too, was given the extraordinary luxury of not having to go back to its old vice of standing armies and armament races and so on. When we thought about it, we thought that was a damn good thing considering what the Europeans had done to the world in the previous two world wars. We felt that we had an overriding strategic interest in that. Yet the institutions which were being created in Europe functioned in a very peculiar way. When we see what the ultimate product of those institutions is, currently the European Union, I sometimes wonder at how they can make decisions at all. The European institutions, political and economic, absolutely work by inertia. Inertia is what sustains them. I do not believe that if they were ever put to the test, as they were briefly in Croatia and Bosnia, they could produce an agreement. Take, for example, what happened in the cod war with Spain. The Europeans fell apart, thank goodness, in all directions.

I find the possibility, even the notion, that Europe is, under its present circumstances, able to pull itself together and make decisions, very debatable. Having said that, I am not at all sure it is in our interest that they do so. Is it the moral hazard? I suppose if you want to see it that way we have retarded the Europeans from becoming mature and making their own decisions. Maybe that is good.

The Chairman: This would seem to be an argument for retaining NATO, even though we find it hard to tolerate at times.

Mr. Bothwell: Yes, it is definitely in our larger interest.

Senator Kenny: I wanted to ask about the value of NATO to Europe, particularly the stability that NATO has brought Europe. Some refer to it as an insurance policy, 50 years of peace. We have seen the military of the different countries become comfortable with each other. They have a better understanding of each other's capacity.

We see NATO serving an interesting role, reassuring many European countries who are nervous about a new, stronger and expanded Germany. During the period when Professor Bliss was asleep, we saw the evolution of Partners for Peace. PFP set certain standards that were very important for the East Block countries. We saw criteria being set for NATO membership that struck me as being pretty progressive: stable and accepted borders, peaceful and democratic change, free press, no serious ethnic problems and commitment to free enterprise economies. NATO was performing a very interesting role as it looked towards expansion. Would either of you care to comment on the value that NATO might have had during those 50 years and whether the Partnership for Peace process — which took place principally between the end of the Cold War and the start of the bombing — was a valuable exercise?

L'Europe, sous le parapluie américain, et je suppose à l'origine le parapluie canadien, a eu le luxe extraordinaire de ne pas avoir à revenir à son ancienne habitude d'armées permanentes et de courses aux armements. Réflexion faite, on s'est dit que c'était une très bonne chose compte tenu de ce que les Européens avaient fait au monde pendant les deux grandes guerres. Nous jugions que nous avions un intérêt stratégique prépondérant à cet égard. Pourtant les institutions qui étaient créées en Europe fonctionnaient d'une façon plutôt étrange. Lorsque nous constatons que le produit final de ces institutions est ce qu'on appelle aujourd'hui l'Union européenne, je me demande parfois comment ces pays peuvent prendre des décisions. Les institutions européennes, qu'elles soient politiques ou économiques, sont un parfait modèle d'inertie. L'inertie est ce qui leur permet de survivre. Je ne crois pas que si on les mettait à l'essai, comme cela a été fait brièvement en Croatie ou en Bosnie, elles pourraient en venir à une entente. Prenez par exemple ce qui s'est produit avec la guerre de la morue avec l'Espagne. Les Européens se sont tout simplement effondrés. Dieu merci.

Je ne peux pas vraiment envisager la possibilité ou même l'idée que l'Europe dans les circonstances actuelles puisse s'unir pour prendre des décisions. Cela dit, je ne suis pas tout à fait convaincu qu'il soit dans notre intérêt qu'elle puisse le faire. Est-ce que c'est là le risque moral? Je suppose que si vous voulez voir les choses sous cet angle, nous avons empêché les Européens d'atteindre une certaine maturité et d'apprendre à prendre leurs propres décisions. Peut-être que ce n'est pas mauvais.

Le président: Donc ce serait un argument en faveur du maintien de l'OTAN, même si parfois nous avons de la difficulté à tolérer cette institution.

M. Bothwell: Oui, c'est dans notre intérêt.

Le sénateur Kenny: Je voulais vous poser une question sur la valeur que revêt l'OTAN pour l'Europe, tout particulièrement en ce qui a trait à la stabilité que l'OTAN a assurée en Europe. Certains parlent d'une police d'assurance, de 50 ans de paix. Nous avons vu que les forces militaires des divers pays s'acceptent mieux les unes les autres. Les pays comprennent mieux la capacité de leurs voisins.

L'OTAN joue alors d'après nous un rôle intéressant, rassurant nombre de pays européens qui s'inquiètent d'une nouvelle Allemagne unie et plus forte. Lorsque M. Bliss dormait, nous avons assisté à la création du Partenariat pour la paix. Le PPP a établi certaines normes qui étaient très importantes aux yeux des pays du bloc de l'Est. On a établi des critères pour l'adhésion à l'OTAN qui, à mon avis, étaient relativement progressistes: des frontières stables et acceptées, des changements démocratiques pacifiques, la liberté de la presse, aucun problème ethnique grave et l'engagement envers la libre entreprise. L'OTAN joue un rôle très intéressant en imposant ces conditions d'adhésion. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de la valeur qu'a pu avoir l'OTAN pendant ces 50 années? Pourriez-vous nous dire si le Partenariat pour la paix, ce processus — qui s'est déroulé principalement entre la fin de la guerre froide et le début du bombardement — a été valable?

Mr. Bliss: You may see the essential difference between us. Despite the Canadian clause, NATO never functioned as anything but a military alliance. It was a necessary alliance, and by being there it did a lot of good, but the threat disappeared. As we think the unthinkable and ask what will happen to NATO, and do we need NATO, my question is where is the threat?

Senator, you mentioned Germany. I point out to you that Germany is now Europe. Germany is the dominant country in Europe and can hardly threaten itself. Where is the military threat to Europe that requires a tight, secretive, armed-to-the-teeth military alliance? There is no such threat.

Now it is possible, and this may be the terrible irony of what NATO is doing, that by having run amuck as it has, it will create a self-fulfilling prophecy and recreate the Cold War. Then possibly we will say that we must have NATO again, and what a terrible tragedy that would be.

If NATO were to fall apart — and this is the point about the inertia of institutions — sometimes you must say that if they disappeared, would it matter? If NATO had disappeared, had wound down in 1992, it is clear in 1999 that the world would be a better place.

Mr. Bothwell: Professor Bliss invites me to disagree with him and I do, but only up to a point. NATO is no stronger than the direction that the United States is prepared to give it. That is very clear. The U.S. is the predominant power in NATO and it is becoming more predominant in an odd way. Even though the Americans have cut the size of their military considerably, the Americans now have such a technological lead over the Europeans, who have been collecting the peace dividend along with us really since the 1960s, that relations in the alliance are even more uneven, even with the Germans, than they used to be.

I am certainly not here to defend Bill Clinton's way of making foreign policy. As far as I can tell — you may be better informed than I — it is capricious.

Senator Prud'homme: And selective.

Mr. Bothwell: Exactly. One must hope for better direction by the United States. Certainly the Partnership for Peace was basically a good idea. It struck me as being rather like the circles of a club, giving people candidate membership and so on. This is fine. Certainly, I agree that it is consistent with NATO that the new members must have conformed to democratic values or democratic criterion, which has been characteristic of every NATO member except the ones we do not like to mention: Portugal, Greece and Turkey. But what of that? Basically, it is good intentions.

I have not given up on it, but I am certainly alarmed by the direction that NATO's strategy has taken in this particular conflict. I am not as vehement or decisive as my colleague on this. I still

M. Bliss: Vous pouvez voir la différence essentielle qui nous sépare. En dépit de la disposition canadienne, l'OTAN n'a jamais été rien de plus qu'une alliance militaire. Il s'agissait là d'une alliance nécessaire, et elle a fait beaucoup de bonnes choses, mais la menace qui existait a disparu. Quand on pense à l'impensable et qu'on demande ce qui arrivera à l'OTAN, et si on en a besoin, je dois poser la question suivante: où est la menace?

Monsieur le sénateur, vous avez mentionné l'Allemagne. J'aimerais vous signaler que l'Allemagne est maintenant l'Europe. L'Allemagne est le pays dominant de l'Europe et peut difficilement se menacer elle-même. Où est la menace militaire à laquelle est exposée l'Europe, la menace qui nécessite une alliance militaire secrète, serrée, armée jusqu'aux dents? Cette menace n'existe pas.

Il est maintenant possible, et c'est peut-être l'ironie terrible de ce que fait l'OTAN, qu'en faisant tout ce qu'elle veut actuellement, l'OTAN assurera en fait la réalisation de sa prédiction, et recréera la guerre froide. Puis nous dirons que nous devons avoir encore une fois une organisation comme l'OTAN, ce qui serait une terrible tragédie.

Si l'OTAN devait s'écrouler — et cela nous amène à l'inertie des institutions — vous devez vous demander si elle disparaissait, si cela changerait quoi que ce soit? Si l'OTAN avait disparu, avait cessé d'exister en 1992, il est évident qu'en 1999, le monde serait un meilleur endroit où vivre.

M. Bothwell: Les commentaires de M. Bliss me forcent à dire que je ne suis pas du tout d'accord avec lui — mais seulement dans une certaine mesure. L'OTAN n'est pas plus forte que l'orientation que les États-Unis veulent bien lui donner. C'est très clair. Les États-Unis sont la puissance dominante au sein de l'OTAN et elle devient de plus en plus dominante, et ce d'une façon plutôt étrange. Même si les Américains ont diminué la taille de leur secteur militaire de façon considérable, ils ont un avantage technologique si important par rapport aux Européens, qui tout comme nous reçoivent le dividende de la paix depuis les années 60, que leurs rapports au sein de l'alliance sont encore plus inégaux, même avec les Allemands, que ce n'était le cas jadis.

Je ne suis certainement pas ici pour défendre la politique étrangère de Bill Clinton. À mon avis — et vous en connaissez peut-être un peu plus long que moi — elle est plutôt arbitraire.

Le sénateur Prud'homme: Et sélective.

M. Bothwell: Tout à fait. Il faut espérer que l'orientation donnée par les Américains s'améliorera. Le Partenariat pour la paix était sans aucun doute une bonne idée, cela fait penser un peu au cercle d'un club, qui accorde le titre de membre à certaines personnes, cela fonctionne. Certainement, je reconnais que l'OTAN a obtenu que les nouveaux membres se conforment aux valeurs démocratiques ou aux critères démocratiques, comme tous les membres de l'OTAN, sauf ceux que nous n'aimons pas mentionner comme le Portugal, la Grèce et la Turquie. Qu'est-ce que cela veut dire? Il s'agit là en fait simplement de bonnes intentions.

Je n'ai pas abandonné tout espoir, mais je m'inquiète certainement de l'orientation de la stratégie de l'OTAN dans le conflit qui nous occupe. Je n'ai pas une opinion aussi catégorique

see much potential and good in NATO, especially for Canada. I have not reached his conclusion, but he has some evidence on his side.

Senator Kenny: You have commented on PFP just in passing. The fear of Germany has been real in the last couple of decades, particularly with a united Germany. When you talk to people of neighbouring countries, they take great comfort in the fact that NATO exists. Further, you commented earlier about the fact that the WEU could not function and is not likely to function without American leadership. We have seen a stable Europe up until now.

Perhaps what is occurring in the Balkans is an anomaly, and perhaps for the purpose of these discussions we should treat it as an anomaly and talk more about what we have seen up until the bombing started. Has it not provided us with stability? Is that not within Canada interests?

Mr. Bothwell: It is in Canada's interest to be part of an organization where we have a seat at the table and where important information is exchanged and at least some decisions are made. Canada is criticized as having "joineritis," but this is one organization where our membership has made a difference. Canada, even with a perhaps less than adequate military contribution in the 1970s and 1980s nevertheless through the strength of its diplomats and the intelligence of its performance did well for all, in particular for us.

Nevertheless, do not forget that NATO has never been put to the test before. NATO has never actually run a campaign before. We never had any idea as to how NATO would really function. Do not forget that NATO is wrapped in cosmic class security and abetted by Canada's lack of Access to Information Act, it is darn hard for us to obtain real details on how these things go, even in our own country.

I must give you a caveat. Yes, if we agree with what we know is good up to this point, that is great, but there are some deficiencies in what we know.

Pardon me as a historian for saying it, but in the 18th century the Duke of Marlborough cursed the fact that wherever his army marched under him as the grand director of the allies, there marched too a committee of Dutch parliamentarians. Every time Marlborough proposed to make an attack, these guys would sit in a tent and debate and vote as to whether the Grand Duke should be allowed to go get the French. Marlborough feared the Dutch more than he feared the French. It did occur to me as I watched this thing unfold, is this a war designed by the successors of those Dutch parliamentarians?

que mon collègue à cet égard. Je crois que l'OTAN a toujours beaucoup de potentiel et pourrait avoir du bon, tout particulièrement pour le Canada. Je n'en suis pas venu aux mêmes conclusions que lui, mais il peut appuyer son opinion sur des preuves assez convaincantes.

Le sénateur Kenny: Vous venez de mentionner brièvement le PPP. On a vraiment eu peur de l'Allemagne au cours des 20 dernières années, tout particulièrement d'une Allemagne unie. Lorsque vous parlez aux résidents des pays voisins, ils se sentent en fait très rassurés par l'existence de l'OTAN. De plus, vous avez signalé un peu plus tôt que l'UEO ne pouvait fonctionner et ne pourrait fonctionner sans les États-Unis comme chef de file. L'Europe est jusqu'à présent stable.

Peut-être que ce qui se produit dans les Balkans est une anomalie, et peut-être aux fins de cette discussion devrions-nous traiter cette situation comme étant une anomalie et parler plutôt de ce que nous avons vu jusqu'au début des bombardements. L'OTAN ne nous a-t-elle pas assuré une certaine stabilité? N'est-elle pas dans l'intérêt du Canada?

M. Bothwell: Il est dans l'intérêt du Canada de faire partie d'une organisation où il peut participer aux discussions et où l'on échange des renseignements importants; une organisation où on prend au moins certaines décisions. On a critiqué le Canada pour vouloir faire partie de tous les groupes, mais il s'agit là d'une organisation où notre participation a fait une différence. Le Canada, même si sa contribution militaire n'a pas été tout à fait adéquate dans les années 70 et 80, grâce à ses diplomates et à l'intelligence de ses actions, a aidé tout le monde, et s'est tout particulièrement aidé lui-même.

N'oublions pas cependant que l'OTAN n'a encore jamais été mise à l'épreuve et n'a encore jamais entrepris de campagne militaire. Nous ne savions pas comment l'organisation allait se comporter. N'oublions pas qu'elle est entourée d'un système de sécurité de première classe et faute de pouvoir invoquer la Loi canadienne sur l'accès à l'information, il nous est bien difficile d'obtenir des détails concrets sur ce qui se passe, même dans notre propre pays.

Je dois vous faire une mise en garde. Oui, si nous convenons, d'après ce que nous en savons, qu'il y a eu jusqu'à maintenant de bons éléments, il reste que nos connaissances comportent des lacunes.

Vous me pardonnerez ces propos d'historien, mais au XVIIIe siècle, le duc de Marlborough dénonçait le fait que lorsque son armée marchait sous ses ordres — il était commandant en chef de l'Alliance — elle obéissait également à un comité de parlementaires hollandais. Chaque fois que Marlborough proposait une attaque, les parlementaires siégeaient dans une tente et votaient pour savoir si le grand duc pouvait affronter les Français. Marlborough craignait davantage les Hollandais que les Français. Cette anecdote m'est revenue à l'esprit au vu des événements récents: cette guerre est-elle dirigée par les descendants de ces parlementaires hollandais?

Mr. Bliss: Mr. Axworthy might like to think that Mr. Clinton fears the Canadians but I doubt it. If you want to look at this action as an anomaly, the obvious comment is some anomaly.

Part of this issue is that of the United States' role in Europe. In fact, the NATO countries are now facing the moral hazard. In *The New York Times* today in fact is an article which suggests that the NATO countries are now smack up against this issue because they know that they too are in the hands of the United States in the conduct of the war. They know that they do not have the military capacity to run a war of their own.

Again, it is what we have not thought about before, would Canada be better off if we decided that we did not want a seat at this table? The Americans, because they have global interests, may want to have a seat at the European table. We have had an honourable one, and we have 100,000 graves as a result of our interest in Europe. However, we may want to be interested in North America first.

The two North American nations have not always gone the same way. In both wars the Americans decided that it was in their interest to stay out of European affairs for a time. True they came in. Maybe we wish they had come in sooner. We do not have to go the same way vis-à-vis Europe as the Americans do. It ought to be thinkable that they would have their responsibilities, and we would protect our interests. Our interests may not be the same as their responsibilities.

Senator Kenny: We are looking at NATO through the optic of what has gone on in the Balkans. The committee should take a look at NATO prior to the Balkans and decide whether or not something was functioning well and usefully and then decide after that whether moving into the Balkans was an error or the wrong way to go. However, if the committee persists in looking at it through just one optic, it may miss the picture.

The Chairman: Our reference refers to NATO in peacekeeping. We have not talked very much about peacekeeping. What do you think of the idea of peacekeeping in general, and specifically, peacekeeping by NATO? It is a question that begins to haunt the committee.

Senator Lynch-Staunton: I am still trying to understand how NATO operates and has operated for the last 50 years. It has nothing to do with Kosovo, but of course Kosovo has initiated an interest in our study. When the government officials were here last week both from Foreign Affairs and from the military, they let us understand that it worked by consensus. We know what that word means.

Professor Bothwell, you have told us that decision-making is highly secretive. We do not know how it operates. Is that a fair conclusion from your comment?

Mr. Bothwell: Yes. We are beginning to have a general idea of certain NATO decisions, which I could talk about if that is the intent of your question.

M. Bliss: M. Axworthy aimerait peut-être croire que M. Clinton craint les Canadiens, mais j'en doute. Si vous voulez considérer cette action comme une anomalie, je vous dirais que c'est toute une anomalie.

Le problème, c'est le rôle des États-Unis en Europe. En fait, les pays de l'OTAN sont exposés au danger moral. Dans un article du *New York Times* d'aujourd'hui, on peut lire que les pays de l'OTAN se retrouvent le dos au mur parce qu'ils se rendent compte qu'eux aussi sont à la merci des États-Unis dans la conduite de cette guerre. Ils savent qu'ils n'ont pas la capacité militaire nécessaire pour mener une guerre à eux seuls.

Nous n'y avons jamais pensé, mais le Canada aurait-il intérêt à ne pas siéger à cette table? Comme les Américains ont des intérêts mondiaux, ils veulent un siège à la table européenne. Nous en avons un qui est tout à fait honorable, et notre intérêt en Europe s'est soldé par 100 000 tombes. Cependant, nous pourrions considérer que notre intérêt premier se situe en Amérique du Nord.

Les deux nations nord-américaines n'ont pas toujours suivi le même chemin. Pendant les deux guerres mondiales, les Américains ont jugé pendant un certain temps qu'ils avaient intérêt à se tenir à l'écart des affaires européennes. Bien sûr, ils sont intervenus par la suite. On aurait peut-être pu souhaiter qu'ils interviennent plus tôt. Nous ne sommes pas tenus d'agir de la même façon que les Américains vis-à-vis de l'Europe. On peut concevoir qu'ils assument leurs propres responsabilités et que nous protégeons nos intérêts. Nos intérêts ne coïncident pas nécessairement avec leurs responsabilités.

Le sénateur Kenny: Nous considérons l'OTAN en fonction de ce qui s'est passé dans les Balkans. Le comité devrait aussi considérer l'OTAN avant les événements des Balkans et décider si l'organisme fonctionnait de façon satisfaisante et utile avant de déterminer si l'intervention dans les Balkans a été une erreur ou non. Mais si le comité conserve la même perspective, il risque d'obtenir une image faussée de la situation.

Le président: Notre mandat fait référence à l'OTAN par rapport au maintien de la paix. Nous n'avons guère parlé du maintien de la paix. Que pensez-vous de façon générale, et en particulier, du rôle que pourrait y jouer l'OTAN? C'est une question lancinante pour le comité.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'essaie encore de comprendre comment l'OTAN fonctionne depuis 50 ans. Cela n'a rien à voir avec le Kosovo, mais évidemment, le Kosovo a ajouté un centre d'intérêt à notre étude. Nous avons accueilli la semaine dernière des représentants des Affaires étrangères et des Forces armées canadiennes, et ils nous ont expliqué que l'OTAN fonctionnait par consensus. Nous savons ce que cela signifie.

Professeur Bothwell, vous nous avez dit que la prise de décision était entourée du secret le plus complet. Nous n'en connaissons pas les modalités. Est-ce une conclusion que l'on peut raisonnablement tirer de ce que vous avez dit?

M. Bothwell: Oui. Nous commençons à avoir une idée générale de certaines décisions de l'OTAN, dont je pourrais parler si c'est là l'objet de votre question.

Senator Lynch-Staunton: The Greeks are not too keen on the Kosovo intervention. I understand that they would not participate in any way, certainly not militarily. That makes them the odd man out. How does that affect their status in the alliance by taking that position?

Mr. Bothwell: I do not think that at present it would be very much in our interest, either in terms of our domestic harmony, our politics or our relations with other NATO alliance members to go the way of the Greeks. The Greeks have a very serious worry. There are a lot of Albanians disguised by the Greek census in the same way that there are a lot of Macedonians disguised by the Greek census. The boundaries in the Balkans are highly permeable. I am sure that the last thing that Greece wants is to see a greater Albania evolve from this. This would be close to their worst nightmare because it would potentially have ethnically based claims on all its neighbours, including Greece. Their hearts are with the Serbs. It is very a crude and realistic fear for the loss of Greek territory.

Senator Lynch-Staunton: I can understand why Greece took that position. I was wondering about its status within the alliance.

Mr. Bothwell: Greece has a strong incentive to behave because of its membership in NATO and in the EU, which is very important to Greece. Greece is typically the odd-man out in the EU as well as in NATO. This is not the first time; this is characteristic. They have very serious interests in Cyprus, which they want NATO to be good about, so the Greeks are going along with us in a sense.

Canada's position is very different. We certainly have nothing in particular to Canada to win or to lose in the Balkans. We just do not have the same impetus. We do not have the same history. I resist the idea that Greece is an appropriate analogy for us.

If we pulled out of this operation or out of NATO, our interests would be very seriously affected. We would have to pay for that somewhere, sometime. The tone of the American administration and of American politics is such that I believe that they would present the bill. I have not the slightest doubt about this. I say this as one who likes Americans: Americans should not be given free reign.

Senator Lynch-Staunton: Professor Bliss commented that our foreign policy was made in Washington. Was that a provocative throw-away line or do you really believe that we are taking instructions? I would like Professor Bothwell to comment on your answer.

Mr. Bliss: The logic that you have just gone through shows that I agree with Mr. Bothwell. Once we are in the alliance, given our position, we cannot be Greece. We have to be a good soldier in this cause. The problem of being the junior partner is that all you can do is say, "Ready, aye, ready." We cannot back out now.

Le sénateur Lynch-Staunton: Les Grecs ne sont pas très enthousiastes devant l'intervention au Kosovo. Je crois comprendre qu'ils ne veulent participer d'aucune façon, certainement pas sur le plan militaire. Ils sont donc l'exception. Comment cette situation se répercute-t-elle sur leur statut au sein de l'Alliance, vu qu'ils ont adopté une telle position?

M. Bothwell: Je ne crois pas qu'à l'heure actuelle il serait dans notre intérêt, soit sur le plan de notre harmonie nationale, soit sur le plan politique, soit pour nos relations avec d'autres membres de l'OTAN d'adopter la même position que les Grecs. Il y a une chose qui préoccupe énormément les Grecs. De nombreux Albanais n'apparaissent pas dans les recensements grecs, tout comme de nombreux Macédoniens. Les frontières dans les Balkans sont extrêmement perméables. Je suis certain que la Grèce ne veut surtout pas que l'Albanie ressorte plus grande de tout cela. Ce serait presque leur pire cauchemar car l'Albanie pourrait ainsi avoir des revendications fondées sur l'ethnie à l'égard de tous ses voisins, y compris la Grèce. Leur cœur est avec les Serbes. Ils éprouvent une peur bien simple et bien réelle: perdre une partie de leur territoire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je peux comprendre pourquoi la Grèce a adopté une telle position. Je me demandais quel était son statut au sein de l'Alliance.

M. Bothwell: La Grèce sait qu'elle doit se ranger parce qu'elle est membre de l'OTAN et de l'Union européenne, ce qui est très important pour elle. La Grèce est typiquement l'exception au sein de l'Union européenne et de l'OTAN. Ce n'est pas la première fois, c'est assez caractéristique. La Grèce a d'importants intérêts à Chypre et veut que l'OTAN soit de son côté dans cette affaire, de sorte que les Grecs sont d'accord avec nous en un sens.

La position du Canada est très différente. Nous n'avons certainement rien à gagner ou à perdre dans les Balkans. Nous n'avons tout simplement pas la même motivation. Nous n'avons pas la même histoire. Je rejette l'idée que l'on puisse nous comparer à la Grèce.

Si nous nous retirons de cette opération ou de l'OTAN, nos intérêts seront très sérieusement touchés. Il nous faudra payer pour cela à un moment donné, quelque part. D'après le ton de l'administration américaine et de la politique américaine, je suis convaincu qu'ils nous présenteraient la facture. Je n'en ai absolument pas le moindre doute. Je le dis comme quelqu'un qui aime les Américains: les Américains ne devraient pas avoir carte blanche.

Le sénateur Lynch-Staunton: M. Bliss a dit que notre politique étrangère nous venait de Washington. Avez-vous dit cela pour provoquer le débat ou est-ce que vous êtes fermement convaincu que l'on nous dit quoi faire? J'aimerais que M. Bothwell commente votre réponse.

M. Bliss: Le raisonnement que vous venez de suivre montre que je suis d'accord avec M. Bothwell. Une fois que nous faisons partie de l'Alliance, étant donné notre position, nous ne pouvons pas être la Grèce. Nous devons être bon soldat dans cette cause. Le problème lorsqu'on est associé minoritaire, c'est que tout ce que l'on peut dire c'est: «Prêt, oui, prêt». Nous ne pouvons pas reculer maintenant.

I agree that if Mr. Axworthy broke ranks publicly, there would be hell to pay. He cannot break ranks, so where is our foreign policy made?

Mr. Bothwell: There is something else at play here. It may go back to Senator Stewart's unasked question. We have a tradition in our public life and public discourse of involvement and interest in the world. That is why I said in the beginning that even as colonialists, Canadians paid attention to what was occurring in the world. When Papineau and the Patriotes rose up in the 1830s, they had been reading in the newspapers about Bolivar and the liberation of Latin America. They were paying attention and they were engaged.

There are contradictory traditions in our public life, and maybe they are best summed up by the two British politicians from the 19th century, Gladstone and Disraeli. I look at Mr. Axworthy and I see William Ewart Gladstone, the liberal Prime Minister of Great Britain and the man who trumpeted the Balkan horrors 100 years ago, and who, by the way, won an election on it.

Then there was Disraeli, the cynical Tory who said, "What is this far distant place? Our real interests, military or economic, are differently engaged." I wondered if Michael and I should not have done a Punch and Judy show as Gladstone and Disraeli. There is a moral aspect to our public life. We cannot get around it. Our domestic politics centre on questions of morality or at least express themselves in moral terms.

It is similar with international politics. Without making any specific reference to the latest version of Gladstone's Balkan horrors, there is a moral issue here that has particular salience in the 20th century because of the experience of the Holocaust and everything that has been written and talked about it since. It is still a very lively issue.

When I lived in Washington last year, I saw the endless buses pulling up to the Holocaust Museum.

We can allow horrors to go on somewhere and claim that it is no concern of ours. We can say that it is very regrettable, that our hearts are with you, but really we cannot do anything about it. There are often very good, compelling, overwhelming reasons to stand aside. Yet, there is after that a price to be paid.

Why do we have the foreign policy we do? It is because we stood aside in the 1930s. We said that it was not our business. Yet ultimately, World War II was interpreted after the war. It was not fought initially for questions of morality — although there is some of that — but after the war, the experience was interpreted in moral terms. We cannot be true to ourselves. As participants in a small "L" liberal democracy we cannot entirely avoid this question. We will always be torn between an idealist side and a realist side. Michael is that rare thing, an idealist realist.

Je suis d'accord que si M. Axworthy rompait les rangs publiquement, la facture serait très élevée. Puisqu'il ne peut pas rompre les rangs, où est élaborée notre politique étrangère?

M. Bothwell: Il y a autre chose qui entre en jeu. Cela revient peut-être à la question que m'a posée le sénateur Stewart. Nous avons une tradition dans notre vie publique et notre discours public qui consiste à participer et à nous intéresser à ce qui se passe dans le monde. C'est pourquoi j'ai dit au début que même lorsque le Canada était une colonie, les Canadiens s'intéressaient à ce qui se passait dans le monde. Lorsque Papineau et les patriotes se sont insurgés dans les années 1830, ils avaient lu au sujet de Bolivar et de la libération de l'Amérique latine dans les journaux. Ils suivaient l'actualité et ils étaient engagés.

Il y a des traditions contradictoires dans notre vie publique et c'est peut-être les deux hommes politiques britanniques du XIX^e siècle, Gladstone et Disraeli, qui résument mieux la situation. Je regarde M. Axworthy et je vois William Ewart Gladstone, le premier ministre libéral de la Grande-Bretagne et l'homme qui a décrié les horreurs des Balkans il y a 100 ans et qui, en passant, a ainsi gagné une élection.

Il y a eu ensuite Disraeli, le conservateur blasé qui a dit: «Quel est cet endroit éloigné? Nos intérêts réels, militaires ou économiques, sont engagés ailleurs.» Je me demande si Michael et moi-même n'aurions pas dû faire une émission Punch and Judy comme Gladstone et Disraeli. Il y a une dimension morale à notre vie publique. Nous ne pouvons pas la contourner. La politique au Canada est axée sur des questions de moralité ou tout au moins s'exprime selon des principes moraux.

C'est la même chose pour la politique internationale. Sans faire allusion de façon spécifique à la dernière version des horreurs des pays balkans dont parlait Gladstone, il y a ici une question morale d'une pertinence particulière au XX^e siècle à cause de l'expérience de l'Holocauste et de tout ce qui a été écrit ou dit à ce sujet. C'est toujours une question très présente.

Pendant mon séjour à Washington l'an dernier, j'ai vu tous ces autocars qui s'arrêtaient devant le musée de l'Holocauste.

Nous pouvons laisser se produire des horreurs quelque part et prétendre que cela ne nous concerne pas. Nous pouvons dire que cela est très regrettable, que nous sommes avec eux de tout coeur mais que nous ne pouvons vraiment rien y faire. Il y a souvent de bonnes raisons, des raisons impérieuses pour ne rien faire. Pourtant, il y a ensuite un prix à payer.

Pourquoi avons-nous la politique étrangère que nous avons? C'est parce que nous n'avons pas fait obstacle dans les années 30. Nous avons dit que cela ne nous regardait pas. Pourtant, en fin de compte, la Seconde Guerre mondiale a été interprétée après la guerre. Au début, on ne s'est pas battu pour des questions de moralité — bien que c'était pour cela en partie — mais après la guerre, on a interprété l'expérience sur le plan moral. Nous ne pouvons pas être fidèles à nous-mêmes. En tant que participants dans une démocratie libérale, nous ne pouvons éviter entièrement la question. Nous serons toujours déchirés entre le côté idéaliste et le côté réaliste. Michael est ce phénomène rare, un réaliste idéaliste.

Nevertheless, this is something that we must bear in mind. If we do pull out and stand aside and cultivate our garden, maybe that is the wisest thing to do, but our children, grandchildren and great grandchildren will wonder why. We must answer that.

The Vietnam War was essentially ended by a moral crusade that defeated another moral crusade, and that may well happen here.

Senator De Bané: Professor Bliss, you have put very clearly your position. Each of us of course has his own way of looking at things.

I like you, look at what has happened. I look at the actions of President Milosevic, who managed to launch four wars in his own country in the last 10 years, which have killed over 300,000 people. He has fuelled hatred of the Serbs against the other ethnic groups in this country. He has taken control of the media in his country more than anyone ever did at any time during the communist regimes. Ms Albright has said that history may say that maybe we should have done this or that. She would prefer that we be criticized for not implementing a good policy than that history record that the West remained idle when that guy slaughtered a group that was not of his own ethnic group. This I put on the idealist side.

Can Canada wish to sit at the table of the Big Eight while at the same time maintain that we have no responsibility whatsoever in the stability of this planet and the different conflicts that can happen thousands of miles away from us? Is that really sustainable?

Mr. Bliss: I do not think that we should be continue to delude ourselves that we are one of the Big Eight. When we leave that table we will have a more realistic sense of the role we play in the world. If we had not been part of NATO, we would in fact be playing a more significant role in bringing peace to the world right now. At the moment we are handicapped. You raise the hard issue, the issue of ideals and idealism. Professor Bothwell had in a sense set that up.

First, we are haunted of course by Hitler and the Holocaust, and we are haunted by history and our guilt at the fact that we did not beat Hitler for the right reasons or beat him in time. We feel that we cannot let it happen again, so we keep saying that history is repeating itself, but of course there have been earlier rounds of history. I think often of the time the Balkans inflamed the whole world in World War I and how that was an idealistic war, particularly because it was the war to end wars. It was a great humanitarian crusade. We heard all the atrocity stories and we demonized the Huns in World War I. There were stories about the Germans raping Canadian nurses and crucifying Canadian soldiers. After that war we discovered that most of those atrocity stories were not true, that we had gone way overboard in our idealism and demonized people who were not demons. We got ourselves into a horrible mess after World War I.

Quoi qu'il en soit, il y a une chose que nous ne devons pas oublier. Si nous nous retirons et restons de notre côté pour cultiver notre jardin, c'est peut-être la chose la plus sage à faire, mais nos enfants, nos petits-enfants et nos arrière-petits-enfants se demanderont pourquoi. Nous devons répondre.

La guerre du Viêtnam a essentiellement pris fin à la suite d'une croisade morale qui a mis en échec une autre croisade morale, est c'est peut-être ce qui arrivera ici.

Le sénateur De Bané: Professeur Bliss, vous nous avez exposé votre position très clairement. Chacun d'entre nous a naturellement sa propre façon de voir les choses.

Comme vous, je regarde ce qui s'est produit. Je regarde ce qu'a fait le président Milosevic, qui a réussi à déclencher quatre guerres dans son propre pays au cours des dix dernières années, qui ont fait plus de 300 000 victimes. Cela a alimenté la haine des Serbes à l'égard des autres groupes ethniques dans ce pays. Il a pris le contrôle des médias dans son pays plus que quiconque ne l'a déjà fait au cours des régimes communistes. Mme Albright a dit que l'histoire dira peut-être que nous aurions dû faire ceci ou cela. Elle préférerait que nous soyons critiqués pour ne pas avoir mis en place une bonne politique plutôt que de voir des pays occidentaux se faire reprocher d'être restés inactifs lorsque cet homme a massacré un groupe qui ne faisait pas partie de son propre groupe ethnique. C'est un argument que je considère comme étant du côté idéaliste.

Le Canada peut-il souhaiter siéger à la table des Huit Grands tout en maintenant qu'il n'a aucune responsabilité dans la stabilité de cette planète et dans les différents conflits qui peuvent se dérouler à des milliers de milles de notre pays? Peut-on vraiment soutenir une telle position?

M. Bliss: Je ne crois pas que nous devrions continuer à nous faire des illusions en pensant que nous faisons partie des Huit Grands. Lorsque nous quitterons cette table, nous aurons une idée plus réaliste du rôle que nous jouons dans le monde. Si nous n'avions pas fait partie de l'OTAN, nous jouerions en fait un rôle beaucoup plus important pour établir la paix dans le monde à l'heure actuelle. En ce moment, nous sommes handicapés. Vous soulevez la question difficile, la question des idéaux et de l'idéalisme. Le professeur Bothwell avait préparé le terrain.

Tout d'abord, nous sommes naturellement hantés par Hitler et l'Holocauste et par l'histoire et notre culpabilité devant le fait que nous n'avons pas battu Hitler pour les bonnes raisons ou que nous ne l'avons pas vaincu à temps. Nous ne voulons pas laisser une telle situation se reproduire, et nous disons donc que l'histoire est en train de se répéter, mais bien sûr, il y a eu les cycles antérieurs de l'histoire. Je pense souvent à l'époque où les Balkans ont enflammé le monde entier au cours de la Première Guerre mondiale et jusqu'à quel point il s'agissait d'une guerre idéaliste, surtout parce que c'était la guerre qui devait mettre fin à toutes les guerres. C'était une grande croisade humanitaire. Nous avons entendu toutes les histoires d'atrocités et nous avons démonisé les Boches au cours de la Première Guerre mondiale. On disait que les Allemands violaient les infirmières canadiennes et crucifiaient les soldats canadiens. Après cette guerre, nous avons découvert que la plupart de ces histoires d'atrocités n'étaient pas vraies, que

The fact that people had cried wolf so often with atrocity stories in World War I rebounded in the worst kind of way. When the atrocity stories started coming out in World War II nobody believed them, because we had all become cynical. We are caught in these horrible dilemmas.

The demonization of Milosevic that is occurring will be toned down. Some of us will regret it. I simply do not believe that he is another Hitler. It is utterly irresponsible to use the word genocide today and to make that comparison. It in fact demeans the Jewish people, and it is also not a position being taken by the State of Israel, which has very mixed opinions about this war.

More importantly, even if you and Ms Albright are right, the catholic doctrine of the just war that you enunciated means that you must employ means that are appropriate to your end; that you must be likely to achieve your end; and that you must not do more harm. As this has developed, it is clear that we have not been able to come close to achieving the end. Almost certainly we have made things much worse.

We are now engaged in the systematic destruction of the infrastructure of Yugoslavia and we are still not able to achieve any of our ends. We have gotten ourselves into the kind of situation, that is analogous to a police chase where the tremendous NATO armed machine is chasing after Milosevic, spewing bombs and weapons in every direction, and is beginning to take a significant civilian toll, utterly destroying the stability of nations in passing. This is a police chase that has done far more harm than good. Even if I give you the idealism argument, NATO is the wrong instrument.

The right instrument of course would have been the United Nations. I agree that we, as idealists, ought to do everything we can to strengthen the United Nations and create goodwill. We are members of the Security Council, and we have a tremendous problem now with the other members of the Security Council. Think of what we have done, first with Russia, and now with China and the problems we have created; they are just mind boggling.

Senator Bolduc: Professor Bothwell, you said that the NATO decision-making process is fairly segregated. I like to read biographies and things like that. I recently finished *The Wise Men: Six Friends and the World They Made* by Walter Isaacson and Evan Thomas. It is very clear that the post-war institutions in Europe were designed to keep Germany on our side. That process has done its job. At the same time, the United States has placed its economic antennae all over the world. Most of the American multinationals are already in Europe. The Americans have built an interest in Europe much more than we have, in my opinion.

nous avons exagéré dans notre idéalisme et démonisé des gens qui n'étaient pas des démons. Nous nous sommes retrouvés dans un terrible pétrin après la Première Guerre mondiale.

Le fait que les gens aient crié au loup si souvent en racontant des histoires d'atrocités pendant la Première Guerre mondiale a rebondi de la pire façon possible. Lorsqu'on a commencé à raconter des histoires d'atrocités au cours de la Seconde Guerre mondiale, personne n'y croyait, car nous étions tous devenus sceptiques. Nous sommes pris dans ces dilemmes horribles.

La démonisation actuelle de Milosevic sera atténuée. Certains d'entre nous le regretteront. Je dis tout simplement qu'il ne faut pas croire qu'il est un autre Hitler. Il est terriblement irresponsable d'utiliser le mot génocide aujourd'hui et d'établir une telle comparaison. Cela rabaisse en fait les juifs, et ce n'est pas non plus une position qui a été adoptée par l'État d'Israël, qui a un avis très partagé au sujet de cette guerre.

Ce qui est encore plus important, c'est que même si vous et Mme Albright aviez raison, la doctrine catholique de la guerre juste que vous avez énoncée signifie qu'il faut employer les moyens qui conviennent à votre objectif; que vous devez vraisemblablement atteindre votre objectif; et que vous ne devez pas faire davantage de mal. À mesure que les choses évoluent, on s'aperçoit clairement que nous sommes loin d'avoir atteint notre but. Nous avons presque certainement empiré la situation.

Nous sommes maintenant engagés dans une destruction systématique de l'infrastructure de la Yougoslavie et nous n'arrivons toujours pas à atteindre nos objectifs. Nous nous sommes mis dans une situation ressemblant à une poursuite policière où l'énorme machine armée de l'OTAN poursuit Milosevic, en lançant des bombes et en tirant dans toutes les directions, et tout cela commence à faire un nombre important de victimes parmi les civils, et nous détruisons la stabilité de pays en passant. Cette poursuite policière a fait beaucoup plus de mal que de bien. Même en invoquant l'argument de l'idéalisme, l'OTAN est le mauvais instrument.

Bien sûr, le bon instrument aurait été les Nations Unies. Je conviens qu'en tant qu'idéalistes, nous devons tout faire pour renforcer les Nations Unies et créer une bonne volonté. Nous sommes membres du Conseil de sécurité, et nous avons un énorme problème à l'heure actuelle avec les autres membres du Conseil de sécurité. Songez à ce que nous avons fait, d'abord avec la Russie, et maintenant avec la Chine, et à tous les problèmes que nous avons créés; cela est tout à fait ahurissant.

Le sénateur Bolduc: Professeur Bothwell, vous avez dit que le processus de décision de l'OTAN était assez isolé. J'aime bien lire des biographies et des choses de cette nature. Je viens tout juste de terminer la lecture de *The Wise Men: Six Friends and the World They Made* de Walter Isaacson et Evan Thomas. Il est très clair que les institutions d'après-guerre en Europe ont été conçues pour garder l'Allemagne de notre côté. Ce processus a bien fonctionné. En même temps, les États-Unis ont placé leurs antennes économiques partout dans le monde. La plupart des multinationales américaines sont déjà installées en Europe. À mon avis, les Américains s'y sont beaucoup plus solidement installés que nous l'avons fait.

Even if our world interests are not the same as the Americans, is it conceivable for us to move out of an institution that we have been part of for 50 years, with people of similar cultures, Western Europeans? Somehow I have difficulties with that.

Mr. Bothwell: It is interesting that the founders of NATO, the people in the first generation, the people about whom you are reading, assumed that the military help — the Canadian brigade, the Canadian air division, the four American divisions — that we sent to Europe in 1950-51 was temporary. This was just to help them on their way, give them a little crutch and then their economies would be restored and so on.

Eisenhower was on record as saying that NATO would have failed if there were American soldiers left in Europe when he left office in 1961. Pearson thought rather the same. Pearson, when he was tormenting old Paul Martin, as he liked to do, had a serious point. Why should we continue on and on and on? This is certainly a very real question.

NATO partly solved this question by accident: de Gaulle was the unconscious catalyst. Charles de Gaulle in a curious way saved NATO because it forced NATO to really redefine itself in 1966-67 when it was kicked out of France, and to seriously undertake a real diplomatic mission. The Harmel report of that year gave NATO a role in seeking détente in Europe. It meant for the first time that NATO really began to discuss serious questions among the members. Prior to that, there was very little.

I would not begin to pretend that Canada ever played an important role in military decision-making in NATO. I do not think anybody would claim that. As a consequence of the Harmel Report, we really did have a role and an interest.

Do we have an interest now? Unlike my colleague, who I think wants a dramatic gesture, I think dramatic gestures are best confined to the stage. We ought to wait for that other characteristic of institutions, Senator Stewart raised inertia, and there is another — senility. Many institutions' disappearance would cause tremendous eruption — more than it is worth in my opinion. These institutions can be allowed gently to go to sleep. In a way, this is already happening with the group of eight, which is functioning in a manner that would have given joy to the Emperor Maximilian in 1518. There are tremendous pageants and bands and thousands of journalists, all paid for by the public. It is wonderful. But in fact these meetings are about very little and eventually this will be recognized. Now they are a spectacle. These things will eventually perish. They will become senile. They will go away when people understand that all that is being said are bromides, placebos passed from one side of the table to the other. That is ultimately what will happen to NATO.

Même si nos intérêts dans le monde ne sont pas les mêmes que ceux des Américains, est-il concevable pour nous de nous retirer d'une institution dont nous faisons partie depuis 50 ans, qui regroupe des peuples ayant une culture semblable, les pays d'Europe de l'Ouest? Je vois mal comment nous pourrions faire cela.

M. Bothwell: Il est intéressant que les fondateurs de l'OTAN, les gens de la première génération, les gens à propos de qui nous lisons, aient supposé que l'aide militaire — la brigade canadienne, la division aérienne canadienne, les quatre divisions américaines — que nous avons envoyée en Europe en 1950-1951 était temporaire. Ce n'était que pour les aider en cours de route, leur donner un petit coup de pouce en attendant que leurs économies se remettent sur pied.

Eisenhower a déclaré publiquement que l'OTAN aurait été un échec s'il était resté des soldats américains en Europe lorsqu'il a quitté son poste en 1961. Pearson était plutôt du même avis. Pearson, lorsqu'il tourmentait Paul Martin père, comme il aimait le faire, avait un argument sérieux. Pourquoi devrions-nous continuer indéfiniment? Cela est certainement une question très réelle.

L'OTAN a en partie résolu cette question par accident sans le savoir: de Gaulle a été le catalyseur. Fait curieux, Charles de Gaulle a sauvé l'OTAN car il a obligé l'OTAN à vraiment se redéfinir en 1966-1967, lorsque la France l'a mise dehors, et elle a dû entreprendre sérieusement une vraie mission diplomatique. Le rapport Harmel publié cette année-là donnait à l'OTAN un rôle à jouer pour établir la détente en Europe. Cela signifiait que pour la première fois l'OTAN commençait réellement à aborder des questions sérieuses avec les membres. Auparavant, cela se faisait très peu.

Je ne prétendrai pas que le Canada ait déjà joué un rôle important dans la prise de décisions militaires au sein de l'OTAN. Je ne pense pas que quiconque puisse prétendre une telle chose. À la suite du rapport Harmel, nous avons vraiment un intérêt et un rôle à jouer.

Avons-nous un intérêt à l'heure actuelle? Contrairement à mon collègue, qui, je pense, veut un geste spectaculaire, je pense que les gestes spectaculaires doivent être réservés à la scène. Nous devons attendre cette autre caractéristique des institutions. Le sénateur Stewart a parlé d'inertie, et il y en a une autre — la sénilité. La disparition de bon nombre d'institutions provoquerait de grands remous — beaucoup plus grands qu'elle le devrait, à mon avis. Ces institutions pourraient certainement disparaître doucement. D'une façon, c'est ce qui se produit dans le cas du groupe des Huit, qui fonctionne d'une façon qui aurait réjoui l'empereur Maximilien en 1518. Il y a tout l'apparat, toute la fanfare, et des milliers de journalistes, tout cela aux frais des citoyens. C'est merveilleux. Mais en réalité, ces réunions sont de la frime et un jour on le reconnaîtra. Aujourd'hui, c'est du spectacle. Tout cela va un jour disparaître. Tout cela deviendra sénile. Tout cela va disparaître lorsque les gens comprendront qu'on ne fait qu'échanger des banalités de part et d'autres de la table. Le même sort attend l'OTAN.

I do not say this as one who advocates it happening. I would like to imagine a different and transcendental fate, but that does not usually happen in institutions of this kind.

Senator Grafstein: I have followed Mr. Bliss's work most carefully in some constitutional debates. In one instance I shared his views completely. Today I have a little different view and perhaps friends can agree to differ.

I want to direct my comments to Mr. Bliss because he tended to make the case that Canada has moved off its traditional relationship with the United Nations and has gone on some sort of errant exercise with NATO. Is that a fair characterization?

Mr. Bliss: Yes.

Senator Grafstein: Let me take you back to some of the facts on the ground dealing with the United Nations and the Kosovo question because we are dealing with the relationship between NATO and international law in general terms.

You are aware obviously that the United Nations passed a resolution establishing early on in this decade Srebrenica as a UN safe haven. You recall as well that under the United Nations flag, people of that region flocked to Srebrenica only to be slaughtered because there was no armed support to enforce that safe haven. The United Nations was paralysed and failed in that case.

Yesterday in the International Court at The Hague, the Federal Republic of Yugoslavia brought a challenge against Canada and 10 nations that we are in breach in effect of the United Nations. However, the Federal Republic of Yugoslavia has refused to be a member of the United Nations. Now let me just deal with the United Nations now.

UN Security Council Resolution 1186, Resolution 1160, Resolution 1199 and Resolution 1203 are all very detailed. Are you familiar with them?

Mr. Bliss: Only vaguely, if they are the ones governing the Kosovo crisis.

Senator Grafstein: It goes beyond that and deals with Kosovo and the former Republic of Yugoslavia's actions in Kosovo, and it includes the contact group, which is France, Germany, Italy and Russia. In effect, they say stop the deportations, stop the ethnic cleansing, and conform to international law. Stop roughing up UN-supported verifiers, which happened a number of times.

The United Nations and Canada, as a partial player in this, have spoken time and time again about this. It is therefore not fair to say Canada and the NATO nations have not utilized the United Nations.

At the end of the day, is it not fair to say that NATO, including Canada, acted the way it did out of frustration with the UN because the Security Council was not able to enforce UN resolutions because of the Russian and Chinese vetoes..

Je ne dis pas cela parce je veux que cela se produise. J'aimerais entrevoir un sort différent et transcendantal, mais ce n'est pas habituellement ce qui arrive à ce genre d'institution.

Le sénateur Grafstein: J'ai suivi les travaux de M. Bliss de très près au cours de certains débats constitutionnels. Dans un cas, je partageais entièrement son point de vue. Aujourd'hui, j'ai un point de vue légèrement différent et peut-être que des amis peuvent être d'accord pour ne pas être du même avis.

Mes observations s'adressent à M. Bliss car il prétend que le Canada s'est éloigné de ses rapports traditionnels avec les Nations Unies pour se lancer dans un genre d'exercice errant avec l'OTAN. Ai-je bien décrit la situation?

M. Bliss: Oui.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de vous rappeler certains faits concernant la question du Kosovo et des Nations Unies car nous parlons des rapports entre l'OTAN et le droit international en général.

Vous savez de toute évidence que les Nations Unies ont adopté une résolution au début de la décennie établissant Srebrenica comme une zone sûre des Nations Unies. Vous vous rappellerez également que sous le drapeau des Nations Unies, les gens de cette région se sont précipités à Srebrenica mais qu'ils s'y sont fait massacrer car il n'y avait pas de soutien armé pour faire respecter cette zone sûre. Les Nations Unies ont été paralysées et ont connu un échec dans ce cas.

Hier, au Tribunal international de La Haye, la République fédérale de Yougoslavie a intenté une poursuite contre le Canada et 10 pays en disant que nous étions en violation des Nations Unies. Cependant, la République fédérale de Yougoslavie a refusé d'être membre des Nations Unies. Permettez-moi maintenant de vous parler des Nations Unies.

Les résolutions 1186, 1160, 1199 et 1203 du Conseil de sécurité des Nations Unies sont très détaillées. Les connaissez-vous?

M. Bliss: Je ne les connais que vaguement, si ce sont celles qui régissent la crise du Kosovo.

Le sénateur Grafstein: Elles vont au-delà de cette question et portent sur le Kosovo et sur les actions de l'ancienne République de Yougoslavie au Kosovo, et incluent le groupe de contact, c'est-à-dire la France, l'Allemagne, l'Italie et la Russie. En fait, ils disent qu'il faut cesser les expulsions, cesser le nettoyage ethnique et se conformer au droit international. Il faut cesser de malmenier les vérificateurs des Nations Unies, comme cela s'est produit à un certain nombre de reprises.

Les Nations Unies et le Canada, intervenant partial dans cette affaire, ont en parlé à plusieurs reprises. Il n'est donc pas juste de dire que le Canada et les pays de l'OTAN n'ont pas utilisé les Nations Unies.

En fin de compte, il n'est pas juste de dire que l'OTAN, y compris le Canada, a agi comme elle l'a fait parce qu'elle était frustrée du fait que le Conseil de sécurité des Nations Unies ne pouvait faire respecter les résolutions de l'ONU à cause du droit de veto des Russes et des Chinois.

Mr. Axworthy, rather than following the American agenda, is following the UN mandate here. Yugoslavia is an aberrant state that fails to be a member and fails to conform to UN resolutions. I am familiar with one aspect of this as a member of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). We passed a resolution to send in peacekeepers on a verification mission.

On another front, one of our Canadian representatives at the International War Crimes Tribunal, Madam Justice Arbour, tried to get into Kosovo to do her duties. She was refused, pushed back and roughed up. There was nobody to guard and protect her. Professor Bliss, how can you tell us that in fact Canada has gone on an errant mission of its own with NATO when it was only seeking to enforce UN resolutions using the only means available to it, which was in effect NATO?

The Chairman: Professor Bothwell must leave now because of another commitment. Professor Bothwell, we are most appreciative and we thank you very much. Bon voyage.

Mr. Bliss: I am willing to double for Professor Bothwell as a historian. I cannot turn myself into a lawyer. I assume that you will have lawyers and you will rehash the issues of the legality of the war.

Senator Grafstein, I am as troubled by the problem of the law as anyone. You put a moral case, not a legal case because none of those resolutions in fact authorize the attack on Yugoslavia. There is no UN authorization for an attack, which is a flagrant violation of the UN Charter, whether or not Yugoslavia is a member of the United Nations.

You may say that Canada did all it could. I appreciate that and I appreciate Mr. Axworthy's dilemmas. The fact is that ultimately, when we thought we had done all that we could, we decided that we would move ahead without the Security Council resolution that we knew we could not get. We could not win in the Security Council, so we have gone ahead and violated the UN Charter, for better or worse. I say to you that we have put the UN in jeopardy.

You say that 19 countries have done this, and they are a pretty impressive lot, but you know there is very little support among the other 160-odd countries in the world for what NATO has done. I mentioned Israel, and of course there are Russia, China and India. There is terrible anxiety in Cyprus. The Cypriot ambassador told me that Canada has helped to discredit the United Nations because the United Nations is Cyprus's umbrella.

Again and again our intentions were good, but good intentions can still lead to horrible consequences. I think that we have made a huge blunder.

Senator Grafstein: The Security Council clearly — China for sure — has said that it will not under any circumstances authorize

M. Axworthy, plutôt que de suivre le programme américain, respecte le mandat des Nations Unies dans cette affaire. La Yougoslavie est un État aberrant qui n'est pas membre et qui ne respecte pas les résolutions des Nations Unies. Je connais un aspect de tout cela en tant que membre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Nous avons adopté une résolution en vue d'envoyer des gardiens de la paix en mission de vérification.

Sur une autre front, l'un de nos représentants canadiens au Tribunal international des crimes de guerre, madame la juge Arbour, a tenté d'entrer au Kosovo pour faire son travail. On lui a refusé l'entrée, elle a été repoussée et malmenée. Personne n'était là pour la protéger. Professeur Bliss, comment pouvez-vous nous dire que le Canada s'est lancé de son propre chef dans une mission errante avec l'OTAN alors qu'il ne faisait que chercher à faire respecter les résolutions des Nations Unies en utilisant le seul moyen dont il disposait, c'est-à-dire l'OTAN?

Le président: Le professeur Bothwell doit partir maintenant car il a un autre engagement. Professeur Bothwell, nous vous remercions beaucoup. Bon voyage.

M. Bliss: Je suis prêt à remplacer le professeur Bothwell en tant qu'historien. Je ne peux pas me transformer en avocat. Je suppose que vous aurez des avocats et que vous réexaminerez toute la question de la légalité de la guerre.

Sénateur Grafstein, je suis aussi troublé que quiconque au sujet du problème de droit. Vous faites valoir des arguments de nature morale plutôt que de nature juridique car, en réalité, aucune de ces résolutions n'autorise l'attaque contre la Yougoslavie. Les Nations Unies n'ont donné aucune autorisation d'attaquer, et cette attaque est une violation flagrante de la Charte des Nations Unies, que la Yougoslavie soit ou non membre des Nations Unies.

Vous direz peut-être que le Canada a fait tout ce qu'il pouvait faire. Je le comprends et je comprends le dilemme de M. Arworthy. Le fait est qu'en fin de compte, lorsque nous pensions avoir fait tout ce que nous pouvions faire, nous avons décidé d'aller de l'avant sans la résolution du Conseil de sécurité car nous ne pensions pas pouvoir l'obtenir. Nous ne pouvions gagner au Conseil de sécurité, de sorte que nous sommes allés de l'avant et nous avons violé la Charte des Nations Unies, pour le meilleur ou pour le pire. Ce que je vous dis, c'est que nous avons mis en danger les Nations Unies.

Vous dites que 19 pays l'ont fait, et que c'est un groupe assez impressionnant, mais vous savez, il y a très peu d'appui parmi les quelque 160 autres pays dans le monde pour ce que l'OTAN a fait. J'ai mentionné Israël, et naturellement, il y a la Russie, la Chine et l'Inde. Il y a énormément d'anxiété à Chypre. L'ambassadeur chypriote m'a dit que le Canada avait aidé à discréditer les Nations Unies car la Chypre est protégée par les Nations Unies.

Nos intentions étaient toujours bonnes, mais de bonnes intentions peuvent mener à d'horribles conséquences. Je pense que nous avons commis une énorme erreur.

Le sénateur Grafstein: Le Conseil de sécurité — la Chine, cela est certain — a dit clairement que dans aucune circonstance

force to support these resolutions. Russia is different because it has been engaged and supports each one of these resolutions.

How is international law to be enforced if in fact the enforcer of international law uses an errant veto not to comply? How do we enforce principles that the United Nations accepts? These were strong resolutions. These are not weak resolutions.

Mr. Bliss: I appreciate the problem. I do not have ready and easy answers for all of them. I believe that Mr. Axworthy is already working on proposals to reform the Security Council. It may be that the veto should be changed, although it is hard to imagine that that will actually happen.

The problem with the good intentions argument is that we have also seen the effect of what we have done. When we went into Yugoslavia, the UN itself had given a total casualty figure of 2,000 people in the Kosovo situation. We have vastly multiplied the casualties in the refugees and we have not succeeded in accomplishing anything.

Surely it would have been much better for everyone in that region if a paralysed UN had at least been able to keep its impartial observers in there. If only NATO had not taken what appears to be the bluff of the Rambouillet accord and if only that bluff had not been called. Then we would not have had everything that has followed in its train. There are times when you must accept paralysis and you must live with evil. You must do it if the consequences of trying to do something will be worse than what you must live with. This is the police chase argument. You go all around it. There are times when you must let the bad guy get away if you do not have an appropriate way of dealing with it.

Senator Grafstein: There was in UN Security Council (1998) Resolution 1186 a statement "reiterating its appreciation for the important role played by the United Nations Preventative Deployment Force (UNPREDEP) in contributing to the maintenance of peace and stability." There was a peace force there, authorized by the United Nations to maintain peace and stability. We hopefully will get into that later on, Mr. Chairman.

Senator Prud'homme: I am fascinated by the views that you have expressed. Even if I did not agree with them, I would still be fascinated, but I share most of your views. You speak for me. You resolved some issues and I will raise some more.

I was of the view that when the situation between the two superpowers changed, we should have declared NATO as we know it dead. However, as soon as we declared its death, we should have immediately reassessed what now will be the role of NATO. I will not change my opinion on that.

I am extremely concerned because Yugoslavia is one of the two regions of the world I know very well, along with the Middle East. I am extremely concerned about this enlargement because some of them wanted the Marshall Plan of development. I raised

il n'allait autoriser la force pour appuyer ces résolutions. La Russie fait bande à part car elle s'est engagée et appuie chacune de ces résolutions.

Comment le droit international sera-t-il respecté si en fait l'organisme qui s'occupe de faire respecter le droit international utilise un droit de veto errant pour ne pas se conformer? Comment pouvons-nous faire respecter les principes que les Nations Unies acceptent? Ce sont des résolutions fermes. Ce ne sont pas des résolutions faibles.

M. Bliss: Je comprends le problème. Je n'ai pas de réponse toute faite et facile. Je crois que M. Axworthy travaille déjà à des propositions en vue de réformer le Conseil de sécurité. Le droit de veto devra peut-être être changé, bien qu'il soit difficile d'imaginer que cela va en fait se produire.

Le problème avec l'argument des bonnes intentions, c'est que nous avons également constaté les conséquences de ce que nous avons fait. Lorsque nous nous sommes rendus en Yougoslavie, les Nations Unies mêmes nous ont donné un chiffre total de 2 000 victimes de la situation au Kosovo. Nous avons fait multiplier énormément le nombre de victimes parmi les réfugiés et nous n'avons pas réussi à accomplir quoi que ce soit.

Il aurait certainement été préférable pour tout le monde dans cette région que les Nations Unies paralysées puissent tout au moins garder leurs observateurs impartiaux là-bas. Si seulement l'OTAN n'avait pas réagi de cette façon au bluff de l'accord de Rambouillet et si seulement on ne l'avait pas pris au mot. Il ne serait pas arrivé tout ce qui est arrivé par la suite. Il faut parfois accepter la paralysie et vivre avec le mal. Il faut le faire si les conséquences risquent d'être pires que la situation dans laquelle on se trouve. C'est l'argument de la poursuite policière. Il faut parfois laisser s'échapper le méchant si on n'a pas une bonne façon de s'en occuper.

Le sénateur Grafstein: Dans sa résolution 1186 qu'il a adoptée en 1998, le Conseil de sécurité des Nations Unies réitère son appréciation pour le rôle important joué par la Force de déploiement préventif des Nations Unies (FORDEPRENU) pour le maintien de la paix et de la stabilité. Il y avait une force de la paix là-bas, autorisée par les Nations Unies pour maintenir la paix et la stabilité. Nous aborderons cette question plus tard, je l'espère, monsieur le président.

Le sénateur Prud'homme: Je suis fasciné par les points de vue que vous avez exprimés. Même si j'y trouverais à redire, j'en serais toujours fasciné, mais je partage la plupart de vos points de vue. Vous parlez pour moi. Vous avez résolu certains problèmes et je vais en soulever d'autres.

J'étais d'avis, lorsque la situation entre les deux superpuissances a changé, que nous aurions dû déclarer la fin de l'OTAN telle que nous la connaissons à l'heure actuelle. Cependant, dès que nous en avons déclaré la fin, nous aurions dû immédiatement réévaluer quel rôle elle devrait jouer dorénavant. Je ne changerai pas d'avis là-dessus.

Je suis extrêmement préoccupé car la Yougoslavie est l'une des deux régions du monde que je connais très bien, avec le Moyen-Orient. Je suis extrêmement inquiet devant l'ampleur que prend la situation car certains d'entre eux voulaient que les choses

that before they talked about it in the paper, and it fell flat. No way.

I spoke in Albania as soon as the old government fell. I was invited by an American institution, paid by the American Congress. However I agreed to go. I was astounded by their requests. They were asking the West, "Help us." They were asking for a librarian. I spoke to all the parliamentarians in their own little Parliament and they said that we looked the other way.

Now it seems that the only way to receive aid is to knock at the door of NATO, to be a member of NATO, and then abundance will follow. I regret that very much. This enlargement is worrying me. The three Baltic states are now pressuring the world. If you touch the Baltic, you know that Russia will certainly be upset. Then you have the rest of the old Warsaw Pact countries and then three, maybe four of the Balkans. Everyone wants to be part of NATO because they think that is the new aid program for the old East countries. I am concerned about that.

What concerns me most is how we come to make policies. Is it by looking at tragedies on television? The latest one for a guy like me who has been involved for 35 years is the forgotten question of the Palestinians. That is where I found the most hypocrisy. Today there are 700,000 people who have been living in refugee camps for 52 years. They can see their house from where they are in Gaza and we are doing nothing about their situation. Yet there have been countless United Nations resolutions on the subject, which are unenforced. People talk about UN resolutions, but they are all unenforced. There are hundreds of thousands of people in South Lebanon who are now living in unbelievable ways. Their houses are right there, but they have been kicked out of them.

This picking and choosing of what should be done is something that troubles me. Not much reflection is done as to the universality of human rights. If you believe in this principle that is sacred to all, then you cannot pick and choose which one you enforce, which one you are ready to go to bat for and which one you prefer to forget.

Mr. Bliss: We are of course in general accord, senator. I am deeply troubled. I do not have answers about the broad principle you enunciate. We now live in one world with instant communication. Everything is on television now. We all believe deeply in human rights. We vaguely think that human rights should trump the nation state, and yet I am convinced that this is a recipe for global chaos. We cannot for example become ourselves involved in military operations in every hot spot where human rights are at stake. If we do, we will pour out rivers of blood.

se déroulent selon le plan Marshall. J'ai soulevé la question avant qu'ils en parlent dans les journaux, mais cela a été reçu avec froideur. Impossible.

J'ai prononcé un discours en Albanie dès que l'ancien gouvernement est tombé. J'ai été invité par une institution américaine, payée par le Congrès américain. J'ai cependant accepté de m'y rendre. J'ai été abasourdi par leurs demandes. Ils demandaient à l'Ouest: «Aidez-nous». Ils demandaient un libraire. J'ai parlé à tous les parlementaires dans leur petit Parlement et ils ont dit que nous fermions les yeux.

Or, il semble que la seule façon de recevoir de l'aide, c'est d'aller frapper à la porte de l'OTAN, d'être membre de l'OTAN, et que l'abondance s'ensuivre. Je le déplore beaucoup. L'ampleur que prend la situation m'inquiète. Les trois pays baltes font maintenant des pressions auprès des pays du monde entier. Si vous touchez les pays baltes, vous savez que la Russie ne sera certainement pas contente. Alors, il y a les autres pays de l'ancien pacte de Varsovie et peut-être trois ou quatre des Balkans. Tout le monde veut faire partie de l'OTAN car ils pensent que c'est le nouveau programme d'aide pour les anciens pays de l'Est. Cela me préoccupe.

Notre façon d'élaborer nos politiques est ce qui me préoccupe au plus haut point. Nous contentons-nous de regarder les images tragiques que nous présente la télévision? Quant à moi, qui m'intéresse à la question depuis 35 ans, je suis frappé du fait qu'on oublie la question des Palestiniens. C'est à cet égard qu'on se montre le plus hypocrite. On compte aujourd'hui 700 000 personnes qui vivent dans des camps de réfugiés depuis 52 ans. De la bande de Gaza où elles se trouvent, elles peuvent voir leurs maisons, et quant à nous, nous restons passifs. Pourtant, les Nations Unies ont adopté d'innombrables résolutions sur cette question, résolutions qui ne sont pas appliquées. Les gens rappellent l'existence des résolutions des Nations Unies mais aucune d'entre elles n'est appliquée. Il y a des centaines de milliers de personnes dans le Sud-Liban qui vivent dans des conditions inimaginables. Pourtant, leurs maisons se trouvent à proximité mais on les en a expulsées.

Ce qui me tracasse, c'est que l'on choisit les endroits où intervenir. On oublie trop facilement l'universalité des droits de la personne. Si l'on croit que ce principe est sacro-saint et s'applique à tous, alors on ne peut pas choisir et défendre les droits de certains et en laisser d'autres de côté.

M. Bliss: Sénateur, bien sûr que nous sommes tous deux d'accord de façon générale. Je suis profondément troublé. Je n'ai pas de réponse à vous donner quant au principe général que vous avez énoncé. Nous vivons dans un monde où les communications sont instantanées. Aujourd'hui, nous pouvons tout voir à la télévision. Nous sommes tous de fervents défenseurs des droits de la personne. Nous pensons vaguement que les droits de la personne devraient supplanter l'État-nation et pourtant, je suis convaincu que cela mène directement au chaos. Par exemple, nous ne pouvons pas participer nous-mêmes aux opérations militaires chaque fois qu'il y a un point chaud où les droits de la personne sont en cause. Si nous le faisons, ce serait un bain de sang.

My own view varies back and forth. I believe that there is a time when you tend your own garden and be a beacon to the world because of what we do about human rights in our country. That is how we will help improve the world. We cannot tell every other country how it should treat its ethnic minorities. We can show that we know how to make a Charter of Rights and Freedoms work in a way that everybody should copy.

We can also say to our young people, yes, this is a world that needs a lot of people to go out and do good. Through CIDA and our other international organizations you can go to these places and try to help. I believe that peacekeeping in the UN is what we are about. In fact, my own view of our military is that we have taken the weakening of our military effectively past the point of no return. We cannot be a significant global military power again. We should realize that and decide to really specialize in peacekeeping through the UN.

Coming back to NATO, as Professor Bothwell said, we were a really significant partner in NATO at the beginning. We were a major military power for a time, but we are not now. The Americans know this. Our own contribution, proud as some of us are of it, is not significant. That is why we can partly think of getting out of NATO because the Americans know that we have no real military muscle to add. These are terribly difficult issues for the long term. The world is suddenly a much scarier place.

Senator Stollery: I have listened with great interest to our two distinguished witnesses. As usual, we are side-tracked into Kosovo. It is unfortunate. I noted the words here of guilt and morality and things like that. I do not actually feel guilty and I am not particularly interested in morality. We are a country of 31 million people. I am more concerned about instilling some order in a disorderly world, which is dangerous to everyone. Our 31 million people is not a small country. Let us forget about that business about Canada being a small country. It is important and we have very large commercial interests in Europe, by the way. This committee is more aware of that than many people in terms of our investments.

We sit besides a country of 260 million people. I calculate that the U.S. is about eight and a half times bigger because our population is increasing faster than the Americans. As a country of 31 million people, I accept that we should have a defence policy. You and Professor Bothwell have spoken about Canada and the United States in a North American context. I think a country of 31 million people is certainly grown up enough and big enough to have a defence policy. We are a very rich country by any standard.

We must have a defence policy that takes into account that we live beside a country that is eight and a half times bigger than we are and that has threatened us in our history several times. We all

Je n'ai pas d'opinion très arrêtée sur la question. Je crois fermement qu'à un moment donné, notre pays doit cultiver son propre jardin et être un phare pour le reste du monde par ce que nous faisons dans notre pays pour protéger les droits de la personne. Voilà comment nous pouvons contribuer à améliorer les choses. Nous ne pouvons pas dicter à tous les autres pays comment ils doivent traiter leurs minorités ethniques. Nous pouvons toutefois donner l'exemple en appliquant notre Charte des droits et libertés de telle sorte que les autres pays voudront nous imiter.

Nous pouvons également dire à notre jeunesse qu'effectivement le reste du monde a grand besoin d'aide. Grâce à l'ACDI et aux autres organismes internationaux, ces jeunes peuvent aller ailleurs et tâcher d'être utiles. Je pense que notre principale mission en est une de maintien de la paix. En fait, selon moi, notre puissance militaire s'est affaiblie, irrémédiablement. Nous ne pouvons pas redevenir une puissance militaire importante. Il faut en prendre conscience et choisir de nous spécialiser dans les missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies.

Pour en revenir à l'OTAN, comme l'a dit le professeur Bothwell, nous étions au début un partenaire de taille au sein de l'organisation. Nous avons été une puissance militaire majeure pendant un certain temps mais nous ne le sommes plus. Les Américains en sont conscients. Même si nous en sommes fiers, notre contribution à l'organisation n'est pas importante. Voilà pourquoi nous pouvons songer à quitter l'OTAN car les Américains savent que nous n'avons pas grand-chose à y apporter sur le plan militaire. Ce sont des problèmes très épineux à long terme. Soudainement, le monde est beaucoup plus effrayant.

Le sénateur Stollery: J'ai écouté avec vif intérêt les propos de nos deux illustres témoins. Encore une fois, la discussion a dérivé vers la question du Kosovo. C'est malheureux. Je constate qu'on a parlé de culpabilité et de moralité, notamment. Quant à moi, je ne me sens pas coupable et la moralité ne m'intéresse pas particulièrement. Nous constituons un pays de 31 millions d'habitants. Je tiens plus à ce que l'on fasse régner de l'ordre dans un monde perturbé, où tout le monde est en danger. Avec nos 31 millions d'habitants, nous ne sommes pas un petit pays. Cessons de dire que le Canada est un petit pays. Nous sommes un pays important, qui a des intérêts commerciaux énormes en Europe, soit dit en passant. Les membres de notre comité, plus que d'autres, connaissent l'importance de nos investissements en Europe.

Nous sommes voisin d'un pays d'environ 260 millions d'habitants. Notre population augmente plus rapidement que celle des États-Unis et d'après mes calculs, ce pays a une population huit fois et demie plus élevée que la nôtre. Avec nos 31 millions d'habitants, je reconnais que nous devons nous doter d'une politique de défense. Vous et M. Bothwell avez parlé du Canada et des États-Unis dans un contexte nord-américain. Notre pays qui compte 31 millions d'habitants a assurément atteint la maturité et la taille qui justifient une politique de défense. Quel que soit l'étalon choisi, nous sommes un pays très riche.

Nous devons nous doter d'une politique de défense qui tienne compte du fait que notre voisin compte une population huit fois et demie plus nombreuse que la nôtre et que cela a constitué une

know that they got Alaska because they wanted the Hudson's Bay Company to give them what are now four Canadian provinces. I am not suggesting that the Americans are about to attack us, but I think we must have an independent view of these things.

Should we have a defence policy in which we are just on our own? Would that not put us in a rather difficult position with a country eight and a half times bigger than us that spends \$400 billion on its defence budget, which is more than all of the other countries in NATO put together? Should we be in a defence system that has the U.S., Canada, the U.K., France, Germany and so forth? I am not trying to be clever or anything like that, but it seems to me that we are continually sidetracked by Kosovo.

I basically agree with many of your observations about Kosovo. I have been quite critical about the fiasco that is Kosovo. That is not our mandate. Our committee is talking about our defence policy, and how NATO adapts to the emerging world that has changed so fundamentally between the Brussels Pact and the fall of the Berlin Wall? That is how this whole issue should be seen.

Mr. Bliss: NATO was essential to our defence policy. What will our defence policy be? Who are our enemies? We must maintain our internal security, so we need basic armed forces for that. In a sense, the only country capable of walking in and taking us over are the Americans. We no longer need a defence plan to fight them at the Niagara frontier. They are not an enemy.

I do not pretend to have an expertise here, but there is an issue of continental defence if you foresee a missile threat from China, Russia or North Korea. Even before there was NATO, we had to co-operate with the Americans in the joint defence of the continent, and that probably still is necessary. I know that there are ongoing discussions about the future of continental air and missile defence, and I do not know anything about these, but we must be part of that. That is a very long way from what NATO has engaged in.

I think that you at least ought to be exploring the possibility of maintaining continental defence with the United States while withdrawing from NATO. Let the Europeans look after their defence and we will look after the defence of North America.

Senator Stollery: In the discussion that we are having, is the enemy not disorder? Is disorder the danger in the world today? I do not think it is unlikely that someone may let off a nuclear device in New York City. I do not think that is unlikely at all. You cannot protect yourself within your own frontiers or within North America because the disorder for example of Afghanistan caused them to set fire to the World Trade Centre in New York. Does that not give us the need for a bigger picture than just continuity?

menace pour nous à plusieurs reprises par le passé. Nous savons tous que les Américains ont obtenu l'Alaska parce qu'ils voulaient que la Compagnie de la Baie d'Hudson leur cède le territoire qui forme actuellement quatre provinces canadiennes. Je ne dis pas que les Américains sont sur le point de nous attaquer mais je pense que nous devons adopter un point de vue indépendant.

Devrions-nous adopter une politique de défense suivant laquelle nous ferions cavalier seul? Cela risquerait-il de nous mettre dans une position difficile puisque notre voisin compte une population huit fois et demie plus nombreuse que la nôtre et a un budget de défense de 400 milliards de dollars, ce qui représente un montant plus élevé que les budgets de tous les pays de l'OTAN réunis? Devrions-nous adhérer à une alliance pour la défense où se retrouvent les États-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne et les autres? Je n'essaie pas ici de faire le malin, mais il me semble que sans cesse nous sommes détournés de notre propos par la question du Kosovo.

Essentiellement, je suis d'accord avec vous sur bien des points que vous avez soulevés à propos du Kosovo. J'ai beaucoup critiqué le fiasco que représente le Kosovo. Toutefois, cette question ne fait pas partie de notre propos aujourd'hui. Le mandat de notre comité concerne notre politique de défense et la façon dont l'OTAN s'adapte à l'évolution du monde actuel qui a été tant bouleversé entre le moment de la signature du pacte de Bruxelles et la chute du mur de Berlin. Voilà comment nous devrions aborder toute cette question.

M. Bliss: L'OTAN était un élément essentiel de notre politique de défense. Quelle sera notre politique de défense à l'avenir? Qui sont nos ennemis? Nous devons protéger notre sécurité interne et à cette fin, nous avons besoin d'un minimum de forces armées. Il faut dire que le seul pays capable de nous attaquer et de nous renverser, ce sont les États-Unis. Nous n'avons plus besoin d'un plan de défense pour les refouler à la frontière du Niagara car ils ne sont pas nos ennemis.

Je ne prétends pas être un expert en la matière mais il faut envisager une défense continentale dans l'éventualité d'une menace venant de Chine, de Russie ou de la Corée du Nord. Même avant l'existence de l'OTAN, nous devions coopérer avec les Américains pour unir nos efforts afin de défendre le continent et cela s'impose sans doute encore aujourd'hui. Je sais que ce déroulent actuellement des discussions concernant l'avenir de la défense aérienne et antimissiles continentale et bien que je sois tout à fait ignorant en la matière, je sais que nous devons coopérer. Nous sommes toutefois loin de la mission entreprise par l'OTAN.

Je pense qu'il vous faudrait envisager la possibilité de continuer de défendre le continent avec les États-Unis tout en nous retirant de l'OTAN. Laissons les Européens s'occuper de leur propre défense et nous nous occuperons de celle de l'Amérique du Nord.

Le sénateur Stollery: Mais, dans le cas qui nous occupe, le véritable ennemi, n'est-ce pas le désordre? Dans le monde d'aujourd'hui, n'est-ce pas le désordre qui est dangereux? Je ne pense pas qu'il soit impossible que quelqu'un déclenche un engin nucléaire dans la ville de New York. À mon avis, cela est tout à fait concevable. Il devient difficile de se protéger à l'intérieur de ses propres frontières, ou en Amérique du Nord tout simplement, parce que les perturbations que connaît l'Afghanistan ont entraîné

Mr. Bliss: Of course there is a bigger picture, but what can we do? We cannot worry about terrorism in New York. We cannot put troops into Afghanistan. The best we can do is to do all that we can to protect our own people, our own society, act in our reasonable interests, and again, try in the way we organize our own country to be a beacon to humanity. Then we can do what we can to help other countries within reasonable limits.

Senator Whelan: We had a lot to do with Gorbachev saying, "Free world, free environment." His ambassador Yakovlev was a great believer in social democracy. He wrote several books on it. I often wonder now about whether we did the right thing because it worries me when I see one superpower without any competitive marketing.

The Chairman: There is nobody at the other end of the tug of war rope.

Senator Whelan: Professor Stewart corrects us old farmers every now and again. Do you think that if the Soviet Union still existed, we would have had all the turmoil, all the killing, all the murder, all the raping that has taken place in the last 10 years? An estimated 10 million people have been killed.

Mr. Bliss: I have asked myself exactly that question and I do not know the answer. I am happy that the Soviet Union as it was does not exist because, like you, I grew up wondering what would happen if the bombs went off and killed us all. We all remember the Cuban missile crisis and how frightened we were.

This is a hard issue: we are now in a unipolar world. There is one superpower. What if they screw up and make a mistake in their foreign policy? Who will counter them?

Whereas in the past it was expedient for Canada to go along with the Americans in the fight against the Soviet Union, maybe now, when American mistakes are really scary, we ought to say to ourselves that we are independent and we will distance ourselves from the U.S. a little bit and exercise more of a scope for disagreement.

The Americans will not like it, but then again we have disagreed with them in the past. We have disagreed with them on Cuban policy for 30 years, and they have just said that this is what Canada does. We never went into Vietnam and I think we tried to play a useful diplomatic role in Vietnam. Most Americans would say that maybe it was a good thing that Canada stayed out. It is a terrible problem but it leads us to ask ourselves what our independence is for? Why do we bother?

l'incendie du World Trade Centre à New York. Ainsi, plutôt que de se contenter de la continuité, ne devrait-on pas s'intéresser à la situation globale?

M. Bliss: Il y a bien sûr la situation globale, mais que pouvons-nous faire? Nous ne pouvons pas nous inquiéter du terrorisme qui existe à New York. Nous ne pouvons pas envoyer des troupes en Afghanistan. Le mieux que nous puissions faire est de protéger notre propre population dans la mesure du possible, protéger notre propre société et agir pour préserver raisonnablement nos intérêts. Encore une fois, la façon dont nous organisons les choses dans notre propre pays fera de nous un phare pour le reste de l'humanité. Ensuite, nous pouvons faire de notre mieux pour aider les autres pays dans les limites de nos moyens.

Le sénateur Whelan: Rappelez-vous ce que Gorbatchev disait: «Un monde libre, un environnement libre». L'ambassadeur qu'il nous avait envoyé, Yakovlev, était un fervent de la démocratie sociale. Il a écrit plusieurs livres sur le sujet. Je me demande maintenant si nous avons eu raison de faire ce que nous avons fait car je m'inquiète quand je constate qu'il existe désormais une superpuissance qui ne dispose pas de mécanisme concurrentiel de commercialisation.

Le président: C'est un bras de fer sans opposant.

Le sénateur Whelan: Le professeur Stewart nous reprend de temps à autre, nous vieux agriculteurs. Pensez-vous que si l'Union soviétique existait encore, nous aurions été témoins de toutes ces perturbations, de toutes ces pertes de vie, de tous ces meurtres, de tous ces viols comme ce fut le cas au cours des dix dernières années? On estime à 10 millions le nombre de personnes tuées.

M. Bliss: Je me suis posé moi-même la même question et je n'ai pas trouvé la réponse. Je me réjouis que l'Union soviétique, telle qu'elle existait alors, n'existe plus car, tout comme vous, j'ai grandi en me demandant ce qui se produirait si les bombes éclataient et nous anéantissaient tous. Nous nous souvenons tous de la crise des missiles de Cuba et de la frayeur que nous avons éprouvée alors.

C'est une question difficile: nous vivons actuellement dans un monde unipolaire. Il y a une seule superpuissance. Qu'arrivera-t-il si elle se trompe dans sa politique étrangère? Quel pays va faire le poids?

S'il est vrai que par le passé il était pratique pour le Canada de se ranger du côté des Américains pour lutter contre l'Union soviétique, il se peut qu'actuellement, quand les erreurs éventuelles des Américains nous effraient, nous devions nous dire que nous sommes indépendants et qu'il s'impose que nous prenions quelque distance par rapport aux États-Unis afin de disposer de plus de latitude pour exprimer notre désaccord.

Les Américains n'aimeront pas cela mais il faut dire que par le passé nous avons déjà été en désaccord avec eux. Nous sommes depuis 30 ans en désaccord avec leur politique à l'égard de Cuba et ils en ont pris leur parti. Nous n'avons jamais combattu au Vietnam et je pense que nous avons essayé de jouer un rôle diplomatique utile au Vietnam. La plupart des Américains vous diront qu'il valait peut-être mieux que le Canada ne s'implique pas au Vietnam. Nous sommes aux prises avec un problème

Senator Whelan: I attended quite a few world meetings in my career. I became notorious for speaking up for Canada's rights and expressing what I figured was the feeling of Canadians at those meetings. However, there were two superpowers, so there was a little competition. I became President of the World Food Council. Yakovlev, the Soviet Union's ambassador to Canada was a good friend, and he got us to bring Gorbachev to Canada. Others in this room had something to do with this, too.

My wife comes from Yugoslavia, so I am not an authority on the history of that country, but I have read a lot of books about it. You do not have to comment on this if you do not want to. It was a terrible mistake when Germany recognized Croatia as an independent country. Canada was the second country to do so. It could never be a democratic country, such as we have in Canada. Could you express an opinion on that?

Mr. Bliss: I defer to your knowledge of Yugoslavia. It seems to me that history does suggest that hubris gets great powers into huge troubles. One think of Britain at the height of its empire getting bogged down in South Africa.

The Chairman: I remind you of the words of another great historian, Lord Acton, "Power corrupts. Absolute power corrupts absolutely."

We are most grateful for your candid, well-informed expression of your views. I assure you that the committee will take them into full account.

The committee adjourned.

épineux qui nous amène à nous demander à quoi sert notre indépendance? À quoi bon?

Le sénateur Whelan: J'ai assisté à un grand nombre de rencontres internationales au cours de ma carrière. Il était alors de notoriété publique que je défendais les droits du Canada et que j'exprimais ce que je pensais être le sentiment des Canadiens lors de ces rencontres. Toutefois, il existait à l'époque deux superpuissances, c'est-à-dire une certaine concurrence. Je suis devenu président du Conseil mondial de l'alimentation. Yakovlev, l'ambassadeur de l'Union soviétique au Canada, était un de mes bons amis et c'est lui qui a organisé la visite de Gorbatchev au Canada. Il y a d'autres personnes présentes ici aujourd'hui qui y ont mis la main également.

Ma femme vient de Yougoslavie, ce qui ne veut pas dire que je suis une autorité en ce qui concerne l'histoire de ce pays. Toutefois, j'ai beaucoup lu sur l'histoire de ce pays. Sentez-vous tout à fait libre de répondre à la question que je vais vous poser. Ce fut une grave erreur pour l'Allemagne de reconnaître l'indépendance de la Croatie. Le Canada a été le deuxième pays à le faire. La Croatie ne pourra jamais devenir un pays démocratique à l'image du Canada. Pouvez vous me dire ce que vous en pensez?

M. Bliss: Je m'incline devant votre connaissance de la Yougoslavie. On a pu constater à travers l'histoire que l'arrogance mettait les grandes puissances dans de graves embarras. Songeons à la Grande-Bretagne à l'apogée de son empire, qui s'est très mal débrouillée en Afrique du Sud.

Le président: Je vais vous rappeler les propos d'un autre grand historien, Lord Acton: «Le pouvoir corrompt. Le pouvoir absolu corrompt absolument.»

Nous vous remercions sincèrement de nous avoir spontanément exprimé votre point de vue d'expert. Soyez assuré que les membres du comité en prennent bonne note.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

May 11, 1999:

From Kansas State University:

Professor Dale Herspring, Head, Department of Political
Science.

May 12, 1999:

From the University of Toronto:

Robert Bothwell, Professor of History, Trinity College;
Michael Bliss, Professor of History, University of Toronto.

Le 11 mai 1999:

De l'Université Kansas State:

Dale Herspring, professeur, chef du Département de science
politique.

Le 12 mai 1999:

De l'Université de Toronto:

Robert Bothwell, professeur d'histoire, Collège Trinity;
Michael Bliss, professeur d'histoire, Université de Toronto.

